Die rechtlichen Verhältnisse der bayerischen Beamten unter dem Ministerium des Grafen Montgelas

---

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Würde
eines
Doktors der Rechtswissenschaft
der
juristischen Fakultät
der
Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

Vorgelegt von
Friedrich Popp
aus Nürnberg
Approbiert am 24. 5. 39

Ph. C. W. Schmidt'sche Buchdruckerei, Neustadt a. d. Aisch

Referent: Universitätsprofessor Dr. Liemann

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis

Cucumus, Conrad: Lehrbuch des Staatsrechtes der konstitutionellen Monarchie Baierns. Würzburg 1825.

Doeberl, Michael: Entwicklungsgeschichte Bayerns. 2. Bd., 3. erw. Aufl., München 1928.

Geyer, Ernst: Die Entstehung und Ausgestaltung des bayerischen Staatsdienerrechtes im 19. Jahrundert. Diss. Erlangen 1912.

Gönner, Nikolaus: Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet. Landshut 1808.

Lerchenfeld, Max Frhr. von: Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph I. Berlin 1854.

Lotz, Albert: Geschichte des deutschen Beamtentums, 2. Aufl. Berlin 1914.

Mayr, G. K.: Sammlung der kurpfalzbayrischen allgemeinen und besonderen Landesverordnungen, 1784—1799, 1800—1802.

Montgelas, Maximilian Joseph Graf v.: Denkwürdigkeiten des Grafen Maximilian Joseph von Montgelas über die Innere Staatsverwaltung Bayerns (1799—1817). Herausgegeben von G. Laubmann und M. Doeberl, München 1908.

Piloty, R.: Ein Jahrhundert bayerischer Staatsrechtsliteratur. Festgabe für Paul Laband, Staatsrechtliche Abhandlungen, Band 1, S. 205, Tübingen 1908.

Rehm: Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht, historisch-dogmatisch dargestellt. München und Leipzig 1885.

Riezler, Siegmund: Geschichte Bayerns, Bd. 8. Gotha 1913.

Seydel, Max: Bayerisches Staatsrecht, Bd. 1 u. 3, Freiburg, 1887.

Schmelzing, Julius: Staatsrecht des Königreichs Baiern, Bd. 1, Leipzig, 1820/21.

Int. Bl. = Intelligenzblatt, Churbayerisches.
R. Bl. = Regierungsblatt, Churbayerisches. (Ab 1806 Kgl. Bayer.)

Einleitung

Einer der bedeutungsvollsten Abschnitte in der Geschichte Bayerns ist die Wende des 18. zum 19. Jahrhundert, in der sich mitten in den Stürmen der Französischen Revolution und der Napoleonischen Kriege die Entstehung des modernen Bayerischen Staates vollzog. Diese Staatsbildung ist das Lebenswerk des Staatsmannes, der in jener Epoche die Geschicke Bayerns 18 Jahre lang in maßgebendster Weise bestimmte: Des Grafen Maximilian Joseph von Montgelas. Unter seinem Ministerium erhielt Bayern die äußere Form und Gestalt, die es mit geringen Aenderungen bis auf den heutigen Tag behalten hat. Gleichzeitig aber begann im Innern eine tiefgehende Wandlung, die zur endgültigen Ueberwindung des alten Patrimonialstaates führte.

Aufgabe dieser Abhandlung soll es sein, einen Ausschnitt aus dem großen Reformwerk des Ministeriums Montgelas, nämlich seine Tätigkeit auf dem Gebiete des Beamtenrechts, zu bringen. Fällt doch in jene Zeit die Entstehung des ersten Beamtengesetzes, das die deutsche Rechtsgeschichte kennt: „Der bayerischen Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt" vom 1. Januar 1805. Zu einer Betrachtung dieser frühesten beamtenrechtlichen Kodifikation in Deutschland dürfte umsomehr ein Anlaß gegeben sein, als wir erst in allerneuester Zeit den Abschluß der Entwicklung erlebt haben, an deren Beginn die Hauptlandespragmatik steht. Am 26. Januar 1937 erließ die nationalsozialistische Staatsführung „Das deutsche Beamtengesetz", das anstelle der vielgestaltigen Ordnungen, die in den einzelnen Ländern noch vorhanden waren, für alle deutschen Beamten in Reich, Ländern, Gemeinden und allen übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechts ein in sich geschlossenes Einheitsrecht enthält. Damit ist, wie der Reichs- und Preußische Minister des Innern in seiner Rundfunkrede vom 27. Januar 1937 ausführte, „ein großer Schritt zur Vereinheitlichung des deutschen Rechtes und der deutschen Verwaltung getan." [1])

Bildet so das deutsche Beamtengesetz vom 26. Januar 1937 ein wichtiges Glied im Zuge der Reichsreform, so war der Hauptlandespragmatik bei der Begründung eines modernen Staatswesens in Bayern eine ähnliche Aufgabe gestellt. Die gewaltige Leistung, die dieses erste beamtenrechtliche Gesetzeswerk, trotz aller noch vorhandenen Schwächen, für die damaligen Zeitverhältnisse darstellt, läßt sich nur ermessen, wenn man auch die Rechtslage der Beamten in dem der Pragmatik vorhergehenden Zeitabschnitt einer kurzen Betrachtung unterzieht.

---

[1]) Völkischer Beobachter vom 27. Januar, 28. Ausgabe.

1. Teil

Die rechtlichen Verhältnisse der bayerischen Beamten zu Ausgang des 18. Jahrhunderts unter der Regierung des Kurfürsten Karl Theodor bis 1799.

Die Lage, in der sich die bayerischen Beamten in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts befanden, war eine wenig erfreuliche. Ebensowenig wie in den anderen deutschen Territorien, war auch in Bayern eine zusammenhängende Regelung der beamtenrechtlichen Bestimmungen vorhanden. Lediglich in Preußen war im Jahre 1794 im Teil II, Titel 10 des Allgemeinen Landrechts eine, wenn auch noch lückenhafte Kodifikation der Rechte und Pflichten der Beamten erschienen. In Bayern dagegen war, abgesehen von einzelnen Reskripten und Anweisungen an die Behörden, alleinige Quelle des Beamtenrechtes das Gewohnheitsrecht, dessen Grundsätze zum Ausdruck kamen in den Bestallungen, d. h. in den Urkunden über die erfolgte Anstellung einer Person als landesherrlicher Diener. [2]) Diese Anstellungspatente bekamen mit der Zeit einen stereotypen Inhalt: Die gegenseitigen Rechte und Pflichten von Fürst und Diener wurden immer wieder in gleicher Weise aufgezählt ohne Rücksicht auf das bestimmte einzelne Amt des Dieners.

Was den Rechtscharakter dieses Verhältnisses zwischen Fürst und Diener betrifft, so handelte es sich nach der in Theorie und Praxis auch im 18. Jahrhundert herrschenden Auffassung um ein privatrechtliches Vertragsverhältnis. Es entsprach dies der patrimonialstaatlichen Auffassung jener Zeit über das öffentliche Leben, die eine durchaus privatrechtliche war. Der Fürst war Eigentümer des Territoriums, dominus terrae. Die Leistungen, zu welchen keine gesetzliche oder gewohnheitsmäßige Pflicht der Landeseinwohner gegeben war, konnte er sich, wie jedes andere Privatrechtssubjekts, nur durch Vertragsschließung verschaffen. Auf diesem Weg war er auch angewiesen, wenn er die Organe bekommen wollte, die er zur Verwaltung des Landes benötigte. Dabei wurde zwischen diesen und den Dienern des Fürsten für seine Person (dem Hofgesinde) kein rechtlicher Unterschied gemacht. [3]) Der Beamte wurde somit als persönlicher Diener des Landesherrn angesehen. Man war sich deshalb über die privatrechtliche Natur dieses Dienstverhältnisses allgemein einig und stritt nur über die Unterbringung desselben unter die Vertragsformen, die das gemeine Recht kannte. Bald glaubte man eine solche in dem mandatum, als eine solche in dem precarium des römi-

---

[2]) Rehm, Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht historisch-dogmatisch dargestellt, S. 10.
[3]) Rehm, a. a. O. S. 12.

schen Privatrechts gefunden zu haben. Locatio conductio operarum und Innominatkontrakt waren weitere Begriffe, die man in der Literatur des 18. Jahrhundert als Basis des Staatsdienstverhältnisses annahm. [4])

Den Mittelpunkt der wissenschaftlichen Erörterungen bildete dabei die Frage, ob der Fürst seine auf unbestimmte Zeit berufenen Diener ohne einen rechtmäßigen Grund entlassen könne. Nachdem aber zur Gründung des landesherrlichen Dienertums gerade der Gedanke geführt hatte, sich willfährige Beamte zu verschaffen, deren man sich möglichst leicht entledigen konnte, [5]) so nahmen die Landesherren für sich in Anspruch, ihre Diener. falls im Anstellungspatent nichts Gegenteiliges enthalten war, nach Belieben zu entlassen. Dieses Prinzip der administrativen Willkür in der Lösung des Dienstverhältnisses von Seiten der Fürsten wurde in Bayern noch von Karl Theodor in zwei Reskripten ausgesprochen. So bestimmte ein Reskript vom 8. Juni 1775, [6]) daß, wenn nicht „der Aufkündigung halber ein ausdrückliches Geding vorhanden sei“, dieselbe ohne Rücksicht darauf, ob ein Verschulden des Beamten vorliege, in jedem Falle erklärt werden könne. Die patrimonialstaatliche Auffassung des Verhältnisses zwischen Fürst und Diener, die sich gerade in Bayern am zähesten erhalten hat, [7]) tritt uns weiter in einer Resolution vom 5. Dezember 1783 [8]) mit voller Deutlichkeit entgegen: „Seine kurfürstliche Durchlaucht glauben wenigstens das nämliche Recht zu haben, dessen sich jeder Hofmarksherr zu erfreuen habe, daß derselbe seinen Beamten des Dienstes entlassen kann, ohne daß er die Ursache der Entlassung zu sagen, Rede und Antwort darüber zu geben, oder sich gar auf einen Prozeß einzulassen schuldig ist.“ Kamen nun auch Dienstentlassungen von Beamten meist nur wegen Zuwiderhandlung gegen bestimmte landesherrliche Befehle oder wegen grober Pflichtverletzung vor, [9]) so war dennoch durch die mit jenem Prinzip des freien Ermessens verbundene Unsicherheit die Möglichkeit genommen, einen gesinnungstüchtigen und unabhängigen Beamtenstand zu erhalten.

Im Hinblick auf die vermögensrechtlichen Verhältnisse war die Lage der bayerischen Beamten jener Epoche ebenfalls eine äußerst ungünstige. Es war zwar bereits seit längerer Zeit, im Zusammenhang mit der Zurückdrängung der Naturalwirtschaft durch die Geldwirtschaft, anstelle der Naturallöhnung in erster Linie eine Besoldung

---

[4]) Gönner, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet, S. 13.

[5]) Rehm, a. a. O. S. 13.

[6]) G. K. Mayr, Sammlung der kurpfalzbayerischen allgemeinen und besonderen Landesverordnungen 1784—1799, Bd. 1, S. 370.

[7]) Doeberl, Entwicklungsgeschichte Bayerns, Bd. 2, S. 465.

[8]) G. K. Mayr, Bd. 1, S. 446.

[9]) Lotz, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 296.

in Geld getreten. Ein fester Etat war jedoch noch nicht vorhanden, wenn sich auch für eine Anzahl von Aemtern ein Durchschnittssatz entwickelt hatte. So war unter Karl Albrecht ein Gehaltsregulativ erlassen worden, das für verschiedene Beamtenkategorien die Besoldungen festlegte. [10]) Unter Max Joseph war man dann, auf Veranlassung Kreittmayrs darangegangen, dieses Regulativ zu erneuern. Man hatte die Absicht durch eine Verordnung auf dem Gebiete der Beamtengehälter eine größere Einheitlichkeit und Ordnung zu schaffen, als sie bisher bestanden hatte. Doch auch diesem im Jahre 1750 unternommenen Versuch war nicht der Erfolg beschieden, den man hatte erreichen wollen. Infolge der zunehmenden Steigerung der Preise konnte man sich mit der Zeit nicht mehr an die starren Besoldungssätze halten, die man festgesetzt hatte. Damit war die Bemessung der Beamtengehälter wieder mehr oder weniger der Willkür überlassen. [11]) Als weiterer Mißstand trat hinzu, daß auf diese meist nicht ausreichenden Besoldungen keinerlei klagbarer Anspruch bestand [12]) und daß dieselben unter der Regierung Karl Theodors oft halbe Jahre lang und noch länger nicht ausbezahlt wurden. [13])

Was die wichtigsten Lokalbehörden, die Pfleger und Kastner, betrifft, so traten hier die baren Bezüge überhaupt zurück. Sie waren in der Hauptsache auf die Erträgnisse ihres Amtes, bei dem sich durch ein umfassend ausgebildetes System von Gebühren und Sporteln eine nicht unerhebliche Einkommensquelle eröffnet hatte, angewiesen. Zudem waren diese Stellen mit dem Nutzungsrecht staatlicher Güter, der sog. Pflegen, verbunden. [14]) Im Zusammenhang mit dieser Einrichtung hatte sich bei der fortwährenden Geldverlegenheit der bayerischen Kurfürsten, besonders seit Max Emanuel, der Mißbrauch eingestellt, daß die Aemter vielfach zu gewissen Beträgen verkauft wurden. Im Laufe der Zeit schritt man sogar dazu, Anwartschaften, d. h. Versicherungen, einer bestimmten Person ein Amt im Falle von dessen Erledigung zu verleihen, [15]) für Geld zu veräußern. Der Verkauf von Anwartschaften, teilweise auch Adjunktionen genannt, wurde besonders durch die Tatsache begünstigt, daß es Bedingungen, die die Voraussetzungen zur Bekleidung der einzelnen Aemter genau umrissen, noch nicht gab. Lediglich für die höheren Amtsstellen war die Zurücklegung des Rechtsstudiums und die Abfassung einer Probe-

---

[10]) Lotz, a. a. O. S. 296.

[11]) Montgelas, Graf Maximilian von, Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung Bayerns, S. 53.

[12]) Geyer Ernst, Die Entstehung und Ausgestaltung des bayerischen Staatsdienerrechtes im 19. Jahrhundert, S. 11.

[13]) Lerchenfeld, Freiherr von, Geschichte Bayerns unter Maximilian Josef I. S. 8.

[14]) Geyer Ernst, a. a. O. S. 11.

[15]) Gönner, a. a. O. S. 161.

relation ein mehr oder weniger selbstverständliches Erfordernis.[16]) So konnte sich auch die Unsitte entwickeln, daß die Kurfürsten Personen, denen sie ihre Gunst erweisen wollten, Pflegen übertrugen. Schon seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts bestand der Mißbrauch, daß nicht nur höheren Beamten, sondern auch Generalen und Offizieren zur Belohnung ihrer Verdienste eine Pflege als Sinekure (Gnadenpflege, Herrenpflege) verliehen wurde. Diese Titularpfleger (später auch Hauptpfleger genannt) hatten durch das Amt, dessen Einkünfte, sie zum größten Teil bezogen, keine besonderen Unbequemlichkeiten. Sie brauchten sich um die Amtsgeschäfte nicht zu kümmern, da sie lediglich verpflichtet waren, einen Verweser zu bestellen. Ein solcher Pflegsverwalter, der dem Pfleger eine Bürgschaft zu leisten hatte, war in erster Linie ein Privatbeamter des Pflegers.[17]) Da die Pflegen zuweilen sogar mit dem Charakter der Erblichkeit ausgestattet wurden, war die Folge, daß um die Mitte des 18. Jahrhunderts die Mehrzahl der Pflegen sich aus Gnadenpflegen zusammensetzte.[18]) Um die Pensionen zu sparen, wurden vielfach den Witwen und Waisen von Pflegern und Kastnern die Amtsnutzungen des verstorbenen Gatten oder Vaters belassen. Den Witwen wurde dabei die Bedingung auferlegt, eine zum Amtsnachfolger geeignete Persönlichkeit zu heiraten. In welch ausgedehntem Maße sich am Ausgang des 18. Jahrhunderts eine derartige Entwicklung angebahnt hatte, zeigt die Schilderung bei Lerchenfeld (Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph I., S. 8). „Der Sohn erbte des Vaters Stelle, war kein Sohn vorhanden, auch wohl die Tochter oder vielmehr deren Freier. Die Stellen dienten in Ermangelung eines geordneten Pensionssystems zur Versorgung der Familien, welche sie entweder durch Dritte in ihrem Interesse versehen ließen, oder gegen eine Abfindungssumme an den Nachfolger abtraten.“ Es läßt sich denken, daß unter diesen Umständen, die nur aus dem Ueberwiegen der privatrechtlichen Momente bei der Betrachtung des Beamtenverhältnisses in jener Epoche zu verstehen sind, das Amt weniger als Funktion, denn als Nutzungsquelle galt. So ist es denn auch kein Wunder, daß das Urteil über die sittlichen und moralischen Eigenschaften des bayerischen Beamtenstandes dieser Zeit ein höchst ungünstiges ist.[19])

Noch schlimmer als bei den kurfürstlichen Behörden war es in dieser Beziehung oft bei den Beamten in den landständischen Gerichtsbezirken bestellt.[20]) Denn auch jetzt war die beklagenswerte Erscheinung noch vorhanden, daß Hunderte von Patrimonialherrschaften die landesherrliche Gerichts- und Polizeigewalt verdrängten

---

[16]) Lotz, a. a. O. S. 297.

[17]) Riezler, Geschichte Bayerns, Bd. 8, S. 460.

[18]) Doeberl, a. a. O. S. 230.

[19]) So Lerchenfeld, a. a. O. S. 5; Doeberl, a. a. O. S. 230.

[20]) Doeberl, a. a. O. S. 231.

und unterbrachen. Die Klöster und Hofmarksherren auf dem Lande, die Magistrate in den Städten hätten auf dem Gebiete der Rechtsprechung, Polizei und der Erhebung der direkten Steuern in mehr oder weniger großem Umfang die gleichen Rechte wie die kurfürstlichen Behörden. [21]) Ganz abgesehen davon, daß die für die Verwaltung erforderliche Einheit unter dem Bestehen einer privaten Gerichtsbarkeit zu leiden hatte, waren die Mißstände in den Reihen der ständischen Beamten trotz gewisser Aufsichtsbefugnisse der kurfürstlichen Organe noch ausgeprägter als bei den landesherrlichen Beamten, da die ständischen Gewalten an dem Fortbestehen der Mängel häufig geradezu ein persönliches Interesse hatten.

Kurfürst Karl Theodor machte wiederholt den Versuch, zusammen mit der in völligen Verfall geratenen äußeren Verwaltung auch den Beamtenstand zu reformieren. [22]) Ein kurfürstlicher Erlaß vom 29. Juli 1779 unternahm es, die Gehaltsverhältnisse der Pflegsverweser zu ordnen und eine Verbesserung des Dienstes derselben zu erreichen, indem er die Taxen und Sporteln verbot und an ihre Stelle feste Gehälter setzte. Dieses Mandat ist aber nie in Wirksamkeit getreten; 1783 mußte es förmlich aufgehoben werden. In einem Reskript vom 5. September 1786 [23]) kündigte der Kurfürst an, „daß er in Zukunft keine Anwartschaften mehr auf seine Dienste zu verlehen gedenke.“ Gleichwohl waren solche am Ende seiner Regierung noch in großer Anzahl vorhanden. Am 4. Januar 1797 stellte ein Reskript [24]) die Aufhebung der Erbpflegen und den Verkauf aller Pflegsrealitäten in Aussicht. Die noch in dem Genusse von Pflegen befindlichen Persoen sollten in diesem belassen werden. Die Gehälter sollten jedoch nicht mehr aus den Einkünften der Aemter, sondern nur aus festen Geldbeträgen bestehen. Zu einer Ausführung dieser Verordnung kam es jedoch infolge des kurz darauf im Jahre 1799 erfolgten Todes des Kurfürsten nicht. Das Streben Karl Theodors nach einer Hebung der Verhältnisse der Beamten war somit nicht von großem Erfolg begleitet. Er hinterließ diese Reformarbeiten seinem Nachfolger als Erbe.

---

[21]) Montgelas, a. a. O. S. 13.
[22]) Seydel, Bayerisches Staatsrecht, Bd. 1, S. 72.
[23]) G. K. Mayr, a. a. O., Bd. 3, S. 207.
[24]) G. K. Mayr, a. a. O., Bd. 5, S. 907.

2. Teil

Die rechtlichen Verhältnisse der bayerischen Beamten unter dem Ministerium des Grafen Montgelas.

1. Abschnitt.

Die Reformen des Ministeriums Montgelas auf dem Gebiete des Beamtenrechtes bis zum Erlaß der Hauptlandespragmatik von 1805.

Mit dem Tode Karl Theodors brach für Bayern eine neue Zeit an. In der nun anhebenden Epoche erfolgte die Ueberwindung des Patrimonialstaates und die Entstehung des modernen Staates in Bayern. Das Verdienst, die Reste des feudalen Staates auf fast allen Gebieten beseitigt und einer neuen Entwicklung Bahn gebrochen zu haben, gebührt in erster Linie dem Manne, den der neue Kurfürst Max Joseph sofort nach seinem Regierungsantritt an die Spitze des Ministeriums berief und der achtzehn Jahre lang die Geschicke des Bayerischen Staates maßgebend bestimmen sollte: dem Freiherrn (und späteren Grafen) Maximilan von Montgelas.

Die Verhältnisse, die Max Joseph und sein Minister auf dem Gebiete des Beamtenwesens antrafen, waren, wie wir im vorigen Abschnitt festgestellt haben, äußerst ungünstige. Lerchenfeld [25]) spricht von dem „ebenso beschränkten als engherzigen Beamtenheere, welches sich selbst in seinen tüchtigsten Mitgliedern nicht über das Bestreben maßloser Bevormundung des Volkes ohne alle Rücksicht auf dessen Wünsche zu erheben vermochte, in seiner Mehrzahl ohne Kenntnis des Staatszwecks wie ohne Kenntnis der Mittel zu dessen Erreichung nur nach den Bedürfnissen und Launen des Augenblicks sein schleppendes Tagewerk in der Art und Weise betrieb, welche dem Vorteil des eigenen Beutels am besten zusagte.“ Sollte der bereits in allen Grundfesten erschütterte Staat in den Stürmen der französischen Revolution aufrecht erhalten bleiben, sollte er sogar zu neuer Höhe emporgehoben werden, so mußte hier sofort ein grundlegender Wandel geschaffen werden.

Um die eine geordnete Staatsverwaltung hemmenden Zustände zu beseitigen, war es das Ziel Montgelas, neben einer Verbesserung der Behördenorganisation eine Hebung des Beamtenstandes zu erreichen. Bereits sechs Tage nach dem Regierungsantritt Max Josephs,

---

[25]) a. a. O. S. 5.

am 21. Februar 1799, erging eine Verordnung [26]), in der sich der Kurfürst „nicht nur für berechtigt, sondern auch verpflichtet“ erklärte, alle Anwartschaften und Adjunktionen für immer aufzuheben, nachdem er eingesehen habe, welche wesentlichen Nachteile dieselben für die Verfassung des Dienstes mit sich brächten. Durch eine Verordnung vom 11. April 1803 [27]) wurden auch die sog Erbpflegen, die sich im Besitze mancher Beamtenfamilien erhalten hatten, beseitigt, da sie „in die Kategorie wahrer Staatsämter gehören, folglich nach ihrer Natur und nach den einem Regenten obliegenden Pflichten nie hätten erblich oder an solche Individuen verliehen werden sollen, welche nicht nach vorgängiger Würdigung die dafür erforderlichen Eigenschaften besitzen“ und ferner „die Pflegsnutzungen als wahre Staatsnutzungen ihrer ursprünglichen Bestimmungen nie hätten entzogen werden sollen.“ Ebenso wurde es im § 9 der Fideikommißpragmatik [28]) vom 20. Oktober 1804 als „ein Hauptstaats- und Familien-Grundgesetz“ ausgesprochen, „daß nach den Schranken, welche die Natur der Macht eines zeitlichen Herrschers gesetzt habe, keinem regierenden Landesfürsten das Recht zustehe, seinen Nachfolger durch Anwartschaften, Errichtung neuer erblicher Aemter oder Verleihung der schon bestehenden im voraus zu binden.“

Es tritt mit der in diesen Gesetzen vertretenen Anschauung bereits eine deutliche Abkehr von der bisherigen privatrechtlichen Betrachtungsweise der Aemter und des Beamtendienstverhältnisses zu Tage. Für eine Auffassung des Staates als ein Objekt privatrechtlicher Verfügung des Fürsten war in dem Staatssystem eines Montgelas, das von dem Prinzip der Staatssouveränität beherrscht wurde, kein Raum mehr. [29]) Der Staat ist nunmehr auch dem Fürsten gegenüber ein selbständiges Gemeinwesen, ein Subjekt, nicht mehr ein Objekt. Die Wandlung in der rechtlichen Natur des Staatsdienstes, die durch diese Aenderung in der Staatsauffassung bedingt war und die auch in den wissenschaftlichen Erörterungen bayerischer Rechtslehrer (so Gönner) [30]) ihre Begründung erhielt, wurde in einem Reskript [31] vom 28. Dezember 1801 mit voller Deutlichkeit ausgesprochen. Der Kurfürst bemerkt hierin, daß er in einer Instruktion [32]) vom 23. April 1799 „die aus der Natur eines Staatsamtes hervorgehenden richtigeren Grundsätze über das Verhältnis zwischen dem Regenten und dem Staatsbeamten feierlich sanktioniert habe“, und daß „er die Entlassung eines Staatsdieners nach bloßer Willkür für ungerecht und für das gemeine Beste höchst nachteilig erkenne.“

---

[26]) Int. Bl. 1799, S. 149.
[27]) R. Bl. 1803, S. 241.
[28]) R. Bl. 1805, S. 169.
[29]) Doeberl, a. a. O., S. 465.
[30]) a. a. O. S. 84.
[31]) G. K. Mayr, 1802, Bd. 2, S. 24.
[32]) Int. Bl., 1799, S. 329.

Die privatrechtliche Auffassung des Dienstvertrages war somit verworfen und die öffentlich-rechtliche Natur ausdrücklich von Staats wegen anerkannt. Die Diener des Landesherrn sind endgültig zu Dienern des Staates geworden.

Das Prinzip der Staatssouveränität, das mit dem Prinzip der Staatseinheit der Grundpfeiler Montgelas'scher Staatsauffassung war, führte ferner dazu, daß die privatrechtlichen Einrichtungen der ständischen Gerichtsbarkeit, die das Verhältnis des Beamten zum Staat oft nur als ein mittelbares erscheinen ließen, weitgehende Beschränkungen erlitten. Der Staat als Subjekt aller öffentlichen Gewalt konnte es nicht dulden, daß sich zwischen ihn und seine Organe als ein Fremdkörper eine private Gerichtsbarkeit und Polizei schob. Die Beseitigung dieses Schönheitsfehlers forderte auch der von Montgelas erstrebte, nach rein rationalen Grundsätzen vorzunehmende Aufbau des Gesamtstaates, die von ihm in seinen Denkwürdigkeiten so sehr betonte, „forme de l' administration", die „regularité methodique".[33]) Zur vollen Durchführung gelangten diese Bestrebungen zunächst allerdings nur in die Städten, wo zwei Verordnungen vom 31. Dezember 1802 und vom 4. Mai 1803[34]) den Magistraten die Gerichtsbarkeit und die Polizei nahmen. Bezüglich der grundherrlichen Gerichte bestimmte die Fideikommißpragmatik[35]) in den §§ V und VI lediglich, „daß in Zukunft keine Besitzungen mehr zu einer Hofmark zu erheben, und die Zahl der Jurisdiktionsverleihungen gänzlich zu schließen sei." Im Jahre 1808 wurde dann die Patrimonialgerichtsbarkeit durch zwei Edikte, die im Vollzuge der Konstitution von 1808 ergingen, wesentlich eingeschränkt. Sie sollte als Ausfluß der Staatsgewalt auf staatlicher Genehmigung beruhen, nicht mehr auf privater Berechtigung. Die Hofmarksgerichte sollten als staatliche Untergerichte fungieren.

Eine Reihe von Verordnungen auf dem Gebiete des Beamtenrechts bezweckten vor allem die Beseitigung der geistigen und sittlichen Mißstände, die in der vorhergehenden Epoche im Beamtenstande teilweise Eingang gefunden hatten, und eine Verbesserung der dienstlichen Fähigkeiten der Beamten. Eine Hebung der Staatsdiener auf eine höhere sittliche Stufe war unbedingt notwendig, wenn die Neuorganisation der gesamten Staatsverwaltung, die Montgelas in Angriff nahm, erfolgreich durchgeführt werden sollte. In der Instruktion[36]) an die neugeschaffene Generallandesdirektion von 23. April 1799 erklärte der Kurfürst, daß ihm nicht nur an einer guten Verwaltung auf dem dieser neuen Behörde übertragenen Arbeitsgebiete, sondern auch an einer richtigen Besetzung und Verwaltung sämtlicher Staatsämter gelegen sei. Er sei daher „fest entschlossen, die Besor-

[33]) Doeberl, a. a. O. S. 461.
[34]) R. Bl. 1803, S. 8 und 291.
[35]) R. Bl. 1803, S. 168.
[36]) Int. Bl. 1799, S. 328.

gung des öffentlichen Wohles und die Administration der kurfürstlichen Gefälle niemals solchen Subjekten anzuvertrauen, oder auch zu belassen, welche entweder die dazu erforderliche Kenntnis und Rechtschaffenheit nicht besitzen oder sie dazu nicht gehörig verwenden." Es wurden in dieser Instruktion auch bereits die ersten Anfänge eines Dienststrafrechtes niedergelegt.[37]) Wenn sich bei der Untersuchung eines Amtes „solche Dienstgebrechen ergeben, daß die Verwaltung desselben ohne begründete Beschwerden der Untertanen oder offenbare Gefahr des Aerarii nicht mehr länger in denselben Händen belassen werden kann," so hätten die hiezu bestimmten Ausschüsse zu urteilen. Der Kurfürst behalte sich aber vor, „über die Entlassung eines solchen Staatsdieners, dann die ihm zu bestimmende Zeit seines Abstands und in welchem Maß selber auf einen Gnadengehalt Anspruch machen könne" die geeignete Entschließung zu treffen. Er werde aber „sodann nie gestatten, daß über eine solche Entlassung — ausgenommen soviel den einem Beamten auferlegten Ersatz der Amtsrückstände betrifft, welchenfalls nach dem Herkommen die Appellation ad revisorium statt hat — von einer richterlichen Behörde Einsicht genommen werden könne." Sollten jedoch bei einer Untersuchung sich solche Verbrechen ergeben, bei denen eine Kriminaluntersuchung erforderlich wäre und eine bloße Entlassung des Betreffenden nicht ausreichen würde, so habe „die geeignete Justizstelle zu erkennen; während der Untersuchung solle aber der Beamte von seinen Amtsverrichtungen suspendiert bleiben." Eine Verordnung[38]) vom 25. Januar 1802 forderte die Vorgesetzten sämtlicher Kollegien und Landesstellen auf, darüber zu wachen, daß jene Staatsdiener der Strafe ausgeliefert werden könnten, die „durch eine schändliche Bestechlichkeit ihren Stand und Charakter herabwürdigen und das ihnen anvertraute Amt mißbrauchen".

Während es bisher an genauen staatsrechtlichen Grundsätzen über die Voraussetzungen der Berufung zum Staatsdienst gefehlt hatte, wurden nunmehr die Vorbedingungen hiezu eingehend geregelt. Eine Verordnung[39]) vom 25. Juni 1799 stellte für die Bewerber, die nach abgeschlossenem Universitätsstudium die richterliche Laufbahn ergreifen wollten, das Erfordernis der Vorbereitung bei einer Gerichtsstelle auf. Für die Anstellung als „wirklicher Rat" bei einem Justizkollegium wurde außerdem die Erlangung des Ratsaccesses verlangt. Die Verordnung[40]) vom 14. August 1803 über die Organisation des Landesdirektionen erließ ausführliche Vorschriften für das Studium, die Prüfungen und den Vorbereitungsdienst der Mitglieder der Landesdirektionen. Für den höheren Staatsdienst wurde neben einem vollendeten Universitätsstudium eine längere

---

37) Int. Bl. 1799, S. 329.
38) R. Bl. 1802, S. 262.
39) Int. Bl. 1799, S. 483.
40) R. Bl. 1803, S. 680.

praktische Tätigkeit als Accessist oder Amtsaktuar, eine Einrichtung, die wohl vergleichbar ist mit unserem heutigen Referendariat, zur Vorbedingung gemacht. Als Abschluß mußte sich der Bewerber dann einer zweiten Prüfung unterziehen, „die sich nicht mehr bloß auf das Theoretische beschränkte, sondern auch den praktischen Teil der erforderlichen speziellen Wissenschaften umfaßte." Im § 9 der Verordnung wurden weiterhin Normen über die Qualifikation und die Beförderung im Staatsdienste niedergelegt.

Als eine notwendige Folge der neuen Anschauungen über das Beamtenverhältnis und der damit gesteigerten Sorge für die Würde und Unversehrtheit des Amtes ergab sich die Forderung, daß die bisherige Besoldungsweise der Beamten, die so schwere Nachteile für den Stand wie für den Staat im Gefolge gehabt hatte, einer Aenderung unterzogen wurde. Das System der Gebühren und Sporteln, das sich in so großem Umfang in der vorhergehenden Periode ausgebildet hatte, mußte verschwinden. Die Verordnung [41]) vom 24. März 1802 über die Einrichtung der Landgerichte verbot deshalb „den Aemtern allen Bezug der Sporteln und Taxen unter was immer für einem Namen gänzlich." Zugleich wurde der Grundsatz aufgestellt, daß alle Beamten eine feste Besoldung erhalten sollten. Entsprechend dem Uebergang der Staatswirtschaft von der Naturalwirtschaft zur Geldwirtschaft, wurden bei Bemessung der Gehälter die Naturalbezüge fast vollkommen beseitigt; es wurden überwiegend Geldbesoldungen festgelegt, wie eine Reihe von Verordnungen [42]) zeigt, die die Regelung der vermögensrechtlichen Verhältnisse der Beamten zum Gegenstand hatten. Es ergingen in diesem Zusammenhang auch Vorschriften über die Gehaltsansprüche bei Veränderung der Amtsbezirke [43]) und über Umzugskosten. [44]) Bezüglich der Umzugsbeiträge wurde bereits bestimmt, daß dieselben, soweit bei der Versetzung eine Erhöhung des Gehalts stattfindet, in Wegfall kamen. Mehr disziplinarrechtlicher Natur waren die Verordnungen über die Beschlagnahme der Besoldungen [45]) und über die Reisebebewilligung. [46])

In der richtigen Erkenntnis, daß es zur Erhaltung eines gesinnungstüchtigen und unabhängigen Staatsdienerstandes notwendig sei, daß den Beamten die Sorge um das wirtschaftliche Auskommen ihrer Hinterbliebenen genommen werde, beschäftigte man sich sofort nach dem Regierungsantritt Max Josefs mit diesem Gegenstande. Schon am 26. Dezember 1799 erging ein kurfürstlicher Erlaß [47]),

---

[41]) R. Bl. 1802, S. 253.

[42]) Neuburger, R. Bl 1803, S. 463; R. Bl. 1802, S. 254; 1802, S. 416, 464; 1804, S. 939.

[43]) R. Bl. 1803, S. 886.

[44]) R. Bl. 1803, S. 887.

[45]) Int. Bl. 1799, S. 437.

[46]) R. Bl. 1804, S. 261.

[47]) Int. Bl. 1799, S. 20.

der die Errichtung einer Witwenkassenanstalt für die Staatsdiener in Aussicht stellte. Es wurde dabei auch ein beträchtlicher Beitrag aus der Staatskasse angekündigt. Dieser Erlaß trat jedoch, da es wahrscheinlich an den erforderlichen Mitteln fehlte, nicht in Kraft. Als dann nach dem Reichsdeputationsausschuß vom Jahre 1803 die Säkularisation aller Abteien und Klöster unter dem Einfluß der Aufklärung und des Prinzips der Staatssouveränität begann, gedachte man nunmehr einen Teil des aus dem Verkauf der Kirchenschätze gewonnenen Erlöses zur Versorgung der Hinterbliebenen der Beamten zu verwenden.[48]) Am 14. Juni 1803 erschien ein Pensionsregulativ[49]) für die Witwen und Waisen der Staatsdiener. Die Grundsätze, die zur Erlassung des Regulativs geführt haben, sprechen aus den am Eingang desselben angestellten Erörterungen. „In Erwägung, daß die Kräfte der Staatskassen nicht hinreichen den Staatsbeamten eine solche Besoldung zu verleihen, wodurch sie für ihre Verdienste, und für das der Regel nach eintretende Opfer eines jeden andern freien bürgerlichen Erwerbes jene vollkommene Gegenreichnis erhielten, welche den wahren, nach Zeit, Lokalität und äußerer Amtswürde sich bildenden Lebensbedürfnisse einer Familie genügen würde, die ihm sonst allein obliegende Pflicht der Vorsorge für seine Familie nach seinem Tode erfüllen zu können, — finden wir nicht nur der Gerechtigkeit, sondern auch noch andern motivierenden Rücksichten angemessen, einen Surrogatteil dieses Abgangs in das Pensionssystem der Witwen und Kinder zu legen. Diese Pensionierung aus dem Staatsfonds kann zwar niemals den Grad einer vollkommenen Versorgung erreichen, sondern sie muß sich in den Schranken eines bloßen Unterhaltsbeitrages halten; allein eben deswegen soll dieselbe zu einer wahreren Ergiebigkeit auch mit der Errichtung einer besonderen Witwenkasse aus dem Privatvermögen der zu diesem Ende in eine Gesellschaft tretenden Personen noch immer vereinbarlich bleiben, und, so wie es in Unserm Herzogtum Neuenburg geschehen ist, nach unserer Absicht ehestens vereinigt werden.“ Das Regulativ setzte die Witwen- und Waisenpensionen für die einzelnen Beamtenkathegorien nach sechzehn Klassen fest, die bei den Hinterbliebenen der Staatsminister begannen und bei denen der Kollegial- und Kanzleiboten endigten. Die Unterhaltungsbeiträge der Witwen liefen von 52 bis 2000 Gulden, die der Kinder von 12 bis 100 und die der Doppelwaisen von 18 bis 300 Gulden. Mit Ausnahme der Söhne und Töchter der ersten fünf Klassen, die den Unterhalt bis zu ihrer Versorgung oder ihrem Tode beziehen sollten, sollte derselbe bei Kindern bis zum 21. Lebensjahr dauern. Hinsichtlich dieses den Waisen zu gewährenden Unterhaltungsbeitrages ergingen am 4. Mai und am 3. November 1804 Zusatzverordnungen.[50])

---

[48]) Montgelas, a. a. O. S. 54.
[49]) R. Bl. S. 383.
[50]) R. Bl. 1804, S. 485 und 943.

Die bisherige Darstellung hat gezeigt, daß es der Reformarbeit der Regierung Montgelas, indem sie mit den bislang geltenden patrimonialstaatlichen Auffassungen brach, geglückt war, die krassesten Mißstände, die auf dem Gebiete des Beamtenwesens geherrscht hatten, zu beseitigen. Unter den neuen staatsrechtlichen Grundsätzen der Staatssouveränität und Staatseinheit, die die Weltanschauung und Staatsauffassung Montgelas und seiner Mitarbeiter bestimmten, waren die privatrechtlichen Einrichtungen der vergangenen Periode dem Untergange geweiht und verschwunden. An die Stelle dieser privatrechtlichen Gedankengänge, die sich gerade in Bayern am längsten erhalten hatten, waren bei der Betrachtung des Staatsdienstverhältnisses allein öffentlich-rechtliche Gesichtspunkte getreten. Die Beamten verwalteten nicht mehr das Land als ein privates Familiengut des Fürsten, des dominus terrae, sondern sie nahmen öffentliche Akte für den Staat vor, der nun auch gegenüber dem Regenten zu einer selbständigen Rechtspersönlichkeit geworden ist. Waren somit auch die größten Mängel der Zeit des Patrimonialstaates beseitigt und ein großer Fortschritt erzielt, so befand sich dennoch das Staatsdienerrecht in einem sehr unvollkommenen Zustande. Die beamtenrechtlichen Bestimmungen waren auf eine Vielzahl von Verordnungen, die immer nur einzelne Zeiten des Staatsdienstverhältnisses zum Gegenstand hatten, zerstreut. Es fehlte vor allem an einer großen zusammenhängenden Kodifikation, die das Staatsdienstverhältnis in seinem vollen Umfange einer gesetzlichen Regelung unterwarf.

Die Schaffung eines derartigen Werkes war für die leitenden Männer des bayerischen Staates um so mehr geboten, als mit der Neuerwerbung der säkularisierten geistlichen Fürstentümer und der mediatisierten Reichsstädte durch den Reichsdeputationshauptschluß vom Jahre 1803 Beamtenkörper übernommen wurden, für die die mannigfachsten Vorschriften maßgebend gewesen waren. Die Verschmelzung dieser Einzelkörper, die mit den verschiedensten historischen Erinnerungen verknüpft waren, zu einem einheitlichen bayerischen Staatsdienerstand und ihre Bindung an die neue Staatsidee konnte nur auf der Grundlage eines umfassenden, großzügigen Beamtengesetzes erfolgen.

2. Abschnitt.

Die Staatsdienerpragmatik von 1805.

A. Allgemeines.

Die Aufgabe, eine allgemeine, das ganze Beamtenverhältnis umfassende Kodifikation zu bringen, löste „die Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener vorzüglich in Be-

ziehung auf ihren Stand und Gehalt“ vom 1. Januar 1805.[51]) Mit ihr erreichte die Regelung der beamtenrechtlichen Bestimmungen, die Montgelas sofort nach seiner Ernennung zum leitenden Staatsminister in Angriff genommen hatte, ihren Höhepunkt. „Dieses Gesetz, eine der größten Leistungen des Ministeriums Montgelas, ist für die Geschichte nicht nur des bayerischen, sondern auch des deutschen Staatsdienerrechtes epochemachend gewesen. Zum ersten Male in Deutschland war hier eine befriedigende und erschöpfende Bestimmung des Staatsdienstverhältnisses nach Gesichtspunkten des öffentlichen Rechts gegeben.“[52]) Die anderen deutschen Staaten folgten erst nach Jahrzehnten dem Beispiel Bayerns. Lediglich in Preußen bestand im Teil II Titel 10 des Allgemeinen Landrechts bereits seit 1794 eine gewisse Kodifikation beamtenrechtlicher Vorschriften. In den Paragraphen 1—3 und 68—145 des genannten Titels, die die Rechte und Pflichten der Zivilbeamten behandeln, findet sich jedoch nur eine lückenhafte Regelung, die zwar einen Fortschritt gegenüber dem vorherigen Zustand bedeutet, aber nicht den Anspruch auf Vollständigkeit machen kann. „Man darf sich daher nicht wundern, wenn man gerade über die wichtigsten Fragen darin keine Entscheidung antrifft.“[53]) Diese „Zurückgezogenheit“ bei Behandlung der Rechte und Pflichten der Beamten ist nach Gönner darauf zurückzuführen, „daß es der Gesetzeskommission entweder an den Vorarbeiten mangelte, oder daß sie es nicht rätlich fand, die Regierung durch eine zu genaue Bestimmung des rechtlichen Verhältnisses der Staatsdiener zu hindern.“[54]) Letztere Begründung erscheint umsomehr berechtigt, als das Preußische Gesetzbuch im Gegensatz zur Hauptlandespragmatik noch nicht ganz den Boden der administrativen Willkür verlassen hat. So kommt es denn auch, daß das Allgemeine Landrecht eigentlich nur die Amtspflichten näher regelt, während die bayerische Verordnung besonders die Rechte des Staatsdieners und die Beendigung des Dienstverhältnisses normiert.[55])

Wie alle Schöpfungen Montgelas ist auch die Hauptlandespragmatik den rationalen Grundsätzen seiner Rechts- und Staatsauffassung entwachsen. Auf dem Boden derselben stand ja auch Gönner, der als Professor an der bayerischen Landesuniversität in Landshut wirkte und der als der geistige Vater des bayerischen Staatsdienerediktes vom 1. Januar 1805 bezeichnet worden ist.[56]) In seinem bereits wiederholt zitiertem Werke „Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet“, hat er, wie er in der Einleitung bemerkt, die Aufgabe übernommen, eine wissen-

[51]) R. Bl. 1805, S. 225.

[52]) Seydel, a. a. O., Bd. 1, S. 270.

[53]) Gönner, a. a. O., Anmerkung 3 zur Staatsdienerpragmatik.

[54]) a. a. O., Anmerkung 3 zur Pragmatik.

[55]) Rehm, a. a. O. S. 67.

[56]) Piloty, „Ein Jahrhundert bayerischer Staatsrechtsliteratur in „Staatsrechtliche Abhandlungen“, Festgabe für Paul Laband, S. 220.

schaftliche Begründung des Gesetzeswerks niederzulegen. Sein Hauptverdienst ist dabei die entschiedene Förderung der Einsicht in die öffentlich-rechtliche Natur des Staatsdienstes. Es sind zwar auch in der darauffolgenden Zeit in der deutschen Literatur die Ansichten über den rechtlichen Charakter des Staatsdienstverhältnisses auseinandergegangen, seit dem Werke Gönners steht aber wenigstens fest, daß das Staatsdienstverhältnis vorwiegend dem öffentlichen Recht angehört.

Dieser Grundsatz der öffentlichen Natur des Staatsdienstes, der schon in dem Reskript vom 28. Dezember 1801 von Staats wegen anerkannt worden war, wurde in der Präambel, die der Hauptlandespragmatik vorausgeschickt ist, erneut ausdrücklich festgelegt. So erklärt der Kurfürst in den Einleitungsworten, die die drei Zielpunkte des Gesetzes vorausstellen: „Wir haben seit unserem Regierungsantritt wiederholt Beweise gegeben, wie sehr Wir das öffentliche Verhältnis unserer Staatsdiener in der dreifachen Beziehung auf die Würde und den Schutz ihres Standes, auf einen gerechten und anständigen Besoldungsgrad und endlich auf ein beruhigendes Schicksal ihrer Hinterlassenen Witwen und Waisen zum Gegenstande Unserer landesfürstlichen Angelegenheiten gemacht haben. und Wir finden das nach der neuen Formation Unseres Finanzsystems eintretende erste Etatsjahr vorzüglich dazu geeignet, ihm auch von dieser Seite eine bleibende Bezeichnung durch eine combinierte und ergänzende Redaktion der desfallsigen Bestimmungen zu geben.“ Wie eine Betrachtung der rechtlichen Normen der Pragmatik zeigen wird, handelt es sich jedoch nicht bloß um eine „Redaktion“ der bisherigen Vorschriften, sondern um eine gewaltige Neuschöpfung.[57])

B. Die Begründung des Staatsdienstverhältnisses und der Staatsdienerbegriff der Pragmatik.

Bezüglich der Begründung des Staatsdienstverhältnisses sagt die Pragmatik in Artikel 1: „Der Stand eines Staatsdieners wird nach den erfüllten Qualifikationsbedingungen durch das Anstellungsreskript, welches bei allen oberen Stellen mit einem besonderen Nominationsdekrete begleitet wird, und jedesmal mit der Einreihung in den Besoldungsetat verbunden, erworben.“ Der Begriff des Staatsdieners wird somit von der Pragmatik in rein formaler Weise festgelegt. Die Eigenschaft als Staatsdiener d. h. das öffentlich-rechtliche Verhältnis einer Person zum Staate wird durch ein rein äußerliches Kennzeichen bestimmt: Die Berufung durch ein „Anstellungsreskript“, welches einen persönlichen Willensakt des Königs darstellt. Im Anschluß an diese Formulierung, die später fast wörtlich von dem § 1 der IX. Beilage der Verfassungsurkunde von 1818 übernommen

[57]) Seydel, a. a. O., Bl. 1, S. 271.

wurde, war es in der Folgezeit in der Literatur lebhaft umstritten, ob der Gesetzgeber die Begründung des Staatsdienstverhältnisses auf einen einseitigen Staatsakt zurückführen wollte, oder ob dasselbe trotz des Wortlauts des Art. 1 auf einem Vertrage beruhe. Erstere Ansicht wurde vor allem von Gönner vertreten, der von der Annahme ausgeht, daß der Vertrag als Rechtsform ausschließlich dem Privatrecht eigen sei. Er spricht dies mit den Worten aus: „Eben darin unterscheidet sich das öffentliche vom privaten Verhältnis, daß dieses auf besonderen Handlungen eines berechtigten Individiums gegen das verpflichtete; und wenn diese Handlungen in einem wechselseitigen Einverständnisse zur Uebertragung eines Rechtes bestehen auf Verträgen beruht, wogegen den öffentlichen Verhältnissen, selbst wenn von Einwilligung die Rede ist, ein Vertrag nicht zugrunde liegt.“ [58]) Die gegenteilige Meinung betonte das im Jahre 1825 erschienene Lehrbuch des Professors an der Universität Würzburg, Conrad Cucumus, der erklärt, daß das Anstellungsreskript und die Annahme desselben den Dienstvertrag ausmache, [59]) während die Darstellung des bayerischen Staatsrechts von Julius Schmelzing es versäumt, auf diesen Streitpunkt einzugehen. [60]) Ihre Begründung fand die Lehre von der Vertragsnatur des Staatsdienstverhältnisses in Bayern später vor allem durch Seydel, der darauf hinweist, daß eine Pflicht zum Eintritt in den Staatsdienst, wie sie von Gönner behauptet worden war, nicht bestehe, sodaß es einer Annahmerklärung der Anstellungsentschließung durch den Berufenen bedürfe. [61]) Für welche Auffassung sich Montgelas bei Erlaß des Gesetzes entschieden hat, läßt sich heute, da die Verhandlungen über die Pragmatik verloren gegangen sind (Seydel, Bd. 1, S. 270, Anm. 3) nicht mehr mit voller Sicherheit sagen. Jedoch dürfte nach Sninn und Wortlaut des § 1 der Hauptlandespragmatik die Begründung des Staatsdienstes auf einem einseitigen Staatsakt, „das Anstellungsreskript“, zurückzuführen sein.

Als Voraussetzung der Berufung wird die Erfüllung der sogenannten Qualifikationsbedingungen bezeichnet. Die maßgebenden Vorschriften waren für die Justiz- und Verwaltungsbeamten, wie bereits in vorhergehendem Abschnitt dargestellt wurde, in den Verordnungen vom 25. Juni 1799 und vom 14. August 1803 niedergelegt. Neue Bestimmungen, die sich vor allem mit der Regelung des Prüfungswesens befaßten, erschienen in den Verordnungen vom 20. September 1809 [62]) und vom 21. März 1812. [63]) Keine Vor-

---

[58]) a. a. O. S. 142, 80, 84; auch Anm. 5 zur Pragmatik.

[59]) Cucumus, Lehrbuch des Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie Baierns, S. 308.

[60]) Schmelzing Julius, Staatsrecht des Königreichs Baiern, Bd. 1, S. 325.

[61]) Seydel, a. a. O. Bd. 3, S. 323.

[62]) R. Bl. 1809, S. 1737.

[63]) R. Bl. 1812, S. 541.

bedingung für die Anstellung war dagegen nach der Pragmatik die Ablegung des katholischen Glaubensbekenntnisses, wie es z. B. noch Artikel I, § 6 der Hofratsordnung vom 16. August 1779 [64]) für die Mitglieder des kurfürstlichen Hofrates gefordert hatte. Denn unter dem Einfluß der Aufklärung und mit Rücksicht auf die neuen protestantischen Untertanen in Franken und Schwaben hatte bereits das Religionsedikt vom 10. Januar 1803 [65]) den Grundsatz aufgestellt, daß fortan bei Besetzung der Staatsämter kein Unterschied zwischen den drei christlichen Glaubensgesellschaften gemacht werden solle. Für die Vergebung der öffentlichen Aemter sollte nicht mehr das Bekenntnis, sondern das Verdienst maßgebend sein. Ausgeschlossen blieben dagegen nach wie vor die Angehörigen der jüdischen Religion.

Nach Artikel 25 erstrecken sich die Normen der Pragmatik auf „die gesamte Staatsdienerschaft, welche sich entweder zum Zentraldienste des Hofes und des Ministeriums, oder zum Provinzialdienste in allen seinen Zweigen reihet, in gleicher Anwendung". Daraus ergibt sich, daß zu dem neugeschaffen Stand der Staatsdiener auch die Hofbeamten gehören, eine Bestimmung, die von Gönner besonders begrüßt, [66]) die aber von der Verfassungsurkunde im Jahre 1818 nicht übernommen wurde. Dagegen waren in Artikel 25 nicht enthalten die im Bereich der Heeresverwaltung tätigen Gruppen, bei denen nach den vollkommen anders gearteten Bedürfnissen der Heeresverfassung eine Sonderregelung erforderlich war.

Der einmal nach den Bedingungen des Artikels 1 erworbene Staatsdienerstand ist ein endgültiger. Er kann — die Pragmatik hat das System der administrativen Willkür vollkommen verlassen — vom Staate grundsätzlich nicht aufgehoben werden. Nach Artikel 8 kann der Verlust des dienerschaftlichen Standes (Kassation) nur Kraft Urteilsspruchs eines Justizkollegiums erfolgen. Abgesehen aber von dem Falle eines richterlichen Spruches hat „der einmal verliehende Dienerstand" und der zum Begriffe desselben gehörende Standesgehalt „die unverletzliche Natur der Perpetuität". Dagegen sind „die Funktion des Dieners und der Dienstgehalt prekärer Natur" (Artikel 11). Er hat auf die Dienstleistung keinen Anspruch, er ist lediglich zu derselben für den Staat verpflichtet, der sie ihm jederzeit durch Dimission oder Quieszierung entziehen kann. Die Pragmatik hat demnach die Lehre des ius quaesitum, die dem Staatsdiener ein absolutes Recht auf das Amt gab, nicht übernommen. Ihr Staatsdienerbegriff setzt eine bestimmte Art von Diensten bzw. die Wahrnehmung eines bestimmten Staatsamtes. d. h. eines gewissen Kreises von staatlichen Geschäften, nicht voraus. Es ist sogar unwesentlich für den Begriff desselben, daß der einzelne tatsächlich Dienste leistet; auch der dimittierte oder quieszierte Beamte bleibt Staatsdiener.

---

[64]) Seydel, a. a. O., Bd. 1, S. 172, Anm. 2.

[65]) R. Bl. S. 25; auch fränk. R. Bl. S. 13 und Ulmer R. Bl. S. 161.

[66]) a. a. O. S. 31.

Unzertrennlich ist dagegen mit dem Begriff des Staatsdieners nach der Pragmatik der Bezug einer Besoldung in der Form des Standesgehalts verknüpft. Das Anstellungsreskript ist „jedesmal mit der Einreihung (des Staatsdieners) in den Besoldungsetat verbunden“.

C. Pflichten und Rechtsbeschränkungen der Staatsdiener.

Die Pragmatik, der es, wie aus den Einleitungsworten bereits hervorgeht, in erster Linie um die rechtliche Sicherstellung der Staatsdiener zu tun war, hat es unterlassen, den Inhalt und Umfang der dienstlichen Verpflichtungen im einzelnen zu regeln. Sie hat diese Aufgabe vielmehr den Dienstvorschriften der verschiedenen Behörden, sowie den Anstellungsreskripten, die den Beamten bei ihrer Berufung zum Staatsdienst ausgehändigt wurden, vorbehalten.

Es ergibt sich ja auch schon aus der Natur des Staatsdienstverhältnisses, daß der Staatsdiener mit dem Eintritt in dasselbe eine Reihe von Pflichten auf sich nimmt, für deren Erfüllung er dem Staate verantwortlich ist. Die Hauptpflicht ist dabei die Dienstpflicht, die in der Verbindlichkeit des Staatsdieners besteht, daß er seine volle Arbeitskraft zur Erledigung der ihm aufgetragenen Geschäfte einsetzt. Aus dieser Verpflichtung des Staatsdieners zur Dienstleistung folgert sich die Präsenz- und Residenzpflicht; er muß seinen Wohnsitz derart nehmen, daß die Erfüllung seiner dienstlichen Obliegenheiten gesichert ist. In der Pragmatik fehlt es im Gegensatz zum Preußischen Allgemeinen Landrecht, das im Teil II, Titel 10, §§ 92, 93 die Vorschrift enthielt, daß kein Beamter den ihm zur Ausübung seines Amtes angewiesenen Wohnort ohne Vorwissen und Genehmigung seiner Vorgesetzten verlassen dürfe, an einer besonderen gesetzlichen Bestimmung, welche eine solche Pflicht festlegt. Die Residenzpflicht war jedoch in Bayern bereits Gegenstand einer Verordnung vom 21. März 1804[67]) gewesen, die auf die bestehenden Vorschriften bezüglich der Reisebewilligung für Staatsdiener hinwies und deren genaue Befolgung anbefahl. Zugleich beschränkte dieser Erlaß die Befugnis der Behördenvorstände zur Urlaubserteilung auf die Dauer von 14 Tagen.

Während der Staat somit einen Anspruch auf eine ununterbrochene Dienstleistung des Beamten hatte, stand demselben nach der Pragmatik ein solcher Anspruch auf Verwendung nicht zu. Auf die Verrichtung von Dienstgeschäften bzw. auf ein bestimmtes Amt hatte er, wie wir schon bemerkt haben, keinerlei Recht. Die Dienstleistung war lediglich eine Pflicht, von der der Staatsdiener auch wider Willen, ohne Beendigung des Dienstverhältnisses selbst, das ja „die unverletzliche Natur der Perpetuität“ hatte, enthoben werden konnte. Art. 11 hatte den Grundsatz der Widerruflichkeit der Dienst-

---

[67]) R. Bl. 1804, S. 261.

leistung von Seiten des Staates festgelegt. Dem Staate wurden für diese unerbetene Enthebung von der Dienstleistung zwei Mittel in die Hand gegeben: Die Dimission und die Quieszierung. Seydel[68]) hat letztere im Gegensatz zur eigentlichen Versetzung in den Ruhestand, um die der Staatsdiener selbst nach Art. 17 B—D unter bestimmten Voraussetzungen nachsuchen konnte, besser als Disposition (Stellung zur Verfügung) bezeichnet. Beide Maßregeln, gegen die kein Einspruch bei einem Gerichte möglich ist, können „in Folge einer administrativen Erwägung oder einer organischen Verfügung“ ergehen, wobei die Dimission den Dienst für immer, die Quieszierung nur für eine gewisse Zeit benimmt. Da eine Beendigung des Dienstverhältnisses bei diesen Verfügungen nicht eintritt, so bleiben dem Staatsdiener Standesgehalt und Titel, der „Quieszierte“ behält außerdem das Recht, „sich der mit der Funktion seiner Standesklasse verbundenen äußeren Zeichen (Amtskleidung) zu bedienen“ (Art. 12). Dagegen verlieren entlassene und quieszierte Diener mit der Entziehung der Funktion auch den Funktionsgehalt. Für die Vorstände und Räte der Justizkollegien, nicht dagegen für die Einzelrichter, wurde im Hinblick auf den Grundsatz der Unabhängigkeit der Rechtspflege, der als eine Forderung der vernunftrechtlichen Staatsauffassung seinen Eingang gefunden hatte, eine Sonderregelung getroffen. Sie hatten gemäß Art. 18 Anspruch auf den Bezug ihres Gesamtgehalts. Weder der dimittierte, noch der quieszierte Staatsdiener hatten ein Recht auf Wiederverwendung. Der Quieszierte bleibt jedoch verbunden „der Berufung in eine, seiner vormaligen Funktion angemessene Aktivität, welche ihm entweder provisorisch oder definitiv übertragen werden kann, zu folgen“ (Art. 20). Die Wiederberufung zum Dienst darf aber, was besonders bezüglich der Gehaltsverhältnisse hervorgehoben wird (Art. 21 und 22), keine Zurücksetzung in den Rechten enthalten, welche der Staatsdiener in seiner früheren Diensttätigkeit erworben hat. Der Staat darf dem Staatsdiener nur die Uebernahme eines solchen Amtes ansinnen, das seiner vormaligen Funktion angemessen ist.

Da die Pragmatik so im Gegensatz zu der Lehre des ius quaesitum, das dem Staatsdiener ein Recht auf das bestimmte, von ihm versehene Amt gab, steht, hat sie in Artikel 13 die Pflicht des Staatsdieners, sich auch wider seinen Willen örtlich versetzen zu lassen, ausgesprochen. „Aus denselben administrativen oder organischen Motiven der Quieszierung kann auch die Translokation eines Staatsdieners eintreten.“ Jedoch darf mit dieser Versetzung, nach dem Grundsatze der Perpetuität, niemals eine Zurücksetzung hinsichtlich der Dienstklasse, noch eine Verkürzung des Gesamtgehalts erfolgen; auch kann der versetzte Staatsdiener Ersatz der Umzugskosten bis zu einer gewissen Höhe verlangen. Eine Klage wegen Zurücksetzung in

[68]) a. a. O., Bd. 3, S. 386.

der Dienstklasse und ein Anspruch auf Ersatz der Umzugskosten entfällt jedoch, wenn die Versetzung auf Antrag des Staatsdieners selbst stattfindet. Ferner können niemals die privaten Verhältnisse des Staatsdieners einen Grund zu einer Reklamation bilden (Art. 16, Abs. III).

Neben der Dienstleistung besteht als eine weitere Hauptpflicht des Beamten die Gehorsamspflicht. Die Verpflichtung zum Gehorsam ergibt sich für den Staatsdiener im allgemeinen schon aus seiner Eigenschaft als Untertan. Bereits als solcher hat er sich den geltenden Gesetzen und Verordnungen gegenüber gehorsam zu erweisen. Beim Staatsdiener kommt jedoch noch die dienstliche Gehorsamspflicht hinzu, d. h. die Pflicht zum Gehorsam gegen die Anweisungen und Befehle der Vorgesetzten, durch welche die dienstliche Tätigkeit des Untergebenen bestimmt wird.[69]) Diese Gehorsamspflicht entspringt schon aus dem Wesen des Staatsdienstes als eines Unterordnungsverhältnisses. Es fehlt deshalb auch in der Pragmatik an einer besonderen, die dienstliche Gehorsamspflicht festsetzenden Bestimmung. Ueber den Umfang und die Grenzen dieser Pflicht war bereits zur Zeit des Erlasses der Hauptlandespragmatik in der Literatur ein lebhafter Streit entstanden.[70]) Vor allem hatten sich Zweifel erhoben, ob dem Staatsdiener ein Prüfungsrecht gegenüber den getroffenen dienstlichen Anweisungen der Vorgesetzten zugebilligt werden müsse, und ob ihm sogar ein Recht zur Gehorsamsverweigerung zuerkannt werden könne, falls er eine Anordnung als unrechtmäßig betrachte. Eine Antwort auf diese Frage, die von Gönner grundsätzlich verneint wird, erhalten wir aus der Pragmatik nicht, da sie ja auf eine Regelung dieses Gegenstandes verzichtet. Eine aus der allgemeinen Gehorsamspflicht gegenüber dem Staat entspringende Pflicht des Staatsdieners, nämlich daß derselbe keiner geheimen Gesellschaft angehören dürfe, die „unabsehbare Nachteile für den Staat beibringen kann“, hatte schon eine Verordnung[71]) vom 3. März 1804 ausgesprochen. Bei der Verpflichtung sollte von jedem Staatsdiener der Eid abverlangt werden, daß er in keine geheime Gesellschaft eintreten, noch mit einer solchen Verbindungen aufnehmen dürfe. Der geschichtliche Ursprung dieses Eides lag in dem sogenannten Illuminateneide.[72]) Am 15. November 1790 war von Karl Theodor im Zusammenhang mit den allgemeinen Maßnahmen gegen diesen Orden ein Reskript erlassen worden, wonach jeder Beamte „eidlich zu beteuern habe, daß er weder jemals ein Mitglied der Illuminaten- oder einer anderen dergleichen wie immer genannten Sekte gewesen noch zurzeit sei; auch in Zukunft zu keiner derselben treten würde“.[73])

Neben den eigentlichen Pflichten sind die Staatsdiener im öffent-

---

[69]) Seydel, a. a. O., Bd. 3, S. 390.
[70]) Gönner, a. a. O., §§ 78, 79.
[71]) R. Bl. 1804, S. 231.
[72]) Seydel, a. a. O., Bd. 3, S. 375, Anm. 4.
[73]) Doeberl, a. a. O., S. 371.

lichen Interesse noch eine Anzahl von Beschränkungen in den sonst jedem Staatsbürger zustehenden Rechten unterworfen. Auch die Pragmatik hat den Staatsdienern im Interesse der Sicherung voller Pflichterfüllung und der Achtung, die der Beruf des Beamten erfordert, solche Beschränkungen in Bezug auf die Freiheit des Handelns auferlegt. In Art. 16, Abs. 1 vertritt sie zunächst allerdings das Prinzip der freien Betätigung im Privatleben. So läßt sie die Möglichkeit einer außerdienstlichen Nebenbeschäftigung des Staatsdieners grundsätzlich zu, indem sie erklärt: „Das Standes- und Funktionsverhältnis eines Staatsdieners läßt alle jene Privatverhältnisse desselben in der großen Reihe der Nationalökonomie zu, wofür der spezielle Titel des Bürgerstandes nicht erfordert." Liegt jedoch die Befürchtung nahe, daß durch die Uebernahme einer Nebenbeschäftigung oder eines örtlichen Besitzes „die Gefahr einer Vernachlässigung des Dienstes oder eines Druckes der Untertanen" entsteht, so ist dieselbe mit der Amtspflicht des Staatsdieners und dem in seinem Beruf erforderlichen Vertrauen und Ansehen nicht mehr vereinbar. Ausgeschlossen ist der aktive, nicht der quieszierte oder dimittierte Staatsdiener von der Ausübung der „streng bürgerlichen Gewerbe", von der Führung einer Bank oder einer ähnlichen Anstalt und von dem persönlichen Betriebe einer Fabrik. Ferner darf kein Staatsdiener im äußeren Justiz- und Finanzdienst, worunter die Mitglieder der Justiz- und Administrativkollegien nicht einbegriffen sind, in seinem Amtsbezirke eine Gutsrealität erwerben (Artikel 16, Abs. II). Aber auch alle übrigen Privatverhältnisse, in denen an sich den Staatsdienern keine Beschränkungen auferlegt sind, müssen in jeder Kollision mit den Verhältnissen der amtlichen Funktion unverzüglich weichen. Auch können sie im Falle einer örtlichen Versetzung keinen Grund zu einer Reklamation ergeben (Art. 16, Abs. III). Selbst bei solchen Privatverhältnissen, welche sich nicht gerade als Ausübung eines Gewerbes darstellen, haben die Staatsdiener in erster Linie darauf zu achten, daß das Interesse des Dienstes und das Ansehen des Standes keinen Schaden leide. Aus dem gleichen Beweggrunde war den Staatsdienern bereits vor Erlaß der Pragmatik durch eine Verordnung [74]) die Uebernahme von Privatagentien, Anwaltschaften, Vormundschaften oder einer Testamentexekution ohne kurfürstliche Bewilligung verboten worden.

Von der Ueberlegung ausgehend, daß durch die Familienverhältnisse des Beamten ebenfalls eine Beeinflussung der dienstlichen Interessen stattfinden könne, wurde den Staatsdienern in Bezug auf die Eingehung der Ehe ebenfalls eine Beschränkung auferlegt. Eine Verordnung [75]) vom 16. Dezember 1806 schrieb für alle „wirklichen" Staatsdiener die Einholung einer dienstlichen Verehelichungsbewilligung vor. Das Recht hierzu schöpfte der Staat vor allem daraus, daß

---

[74]) R. Bl. 1800, S. 75.
[75]) R. Bl. 1807, S. 11.

er in der Pragmatik „für das Schicksal der zurückbleibenden Witwen und Kinder auf eine den Familienvater beruhigende Art gesorgt" habe. Eine weitere Beschränkung der Freiheit des Privatlebens, „als es das Interesse des Staates in Hinsicht auf Dienst- und Nahrungsverhältnisse unmittelbar erfordert", sollte jedoch nicht stattfinden. Das Fehlen der vorgeschriebenen Heiratsanzeige und Verehelichungsbewilligung hatte aber nach Art. 24 § 23 b den Wegfall der Pensionsansprüche der Witwen und Kinder zur Folge.

D. Dienststrafrecht.

Bei der Verletzung der dem Staatsdiener gegenüber dem Staate obliegenden Pflichten muß dieser, schon um seiner Autorität willen, Mittel der Abhilfe haben. Eine solche ist dem Staate heute in der Form des Dienststrafrechts in die Hand gegeben. Die Natur desselben war in der Literatur lange Zeit umstritten. Vor allem waren zwei Anschauungen vorhanden. Die eine machte zwischen Disziplinarrecht und Kriminalrecht keinen wesentlichen Unterschied, während die andere auf die vollkommen anders gearteten Gesichtspunkte hinwies, die zur Ausfüllung eines eigenen Dienststrafrechts geführt haben. Denn nicht um die Forderung der strafenden Gerechtigkeit handelt es sich hier, sondern um die Befriedigung des dienstlichen Interesses, das durch die Pflichtverletzung geschädigt ist. So hat nach der nunmehr vorherrschenden Auffassung das Dienststrafrecht seinen Grund in der dienstherrlichen Stellung des Staates, die die Aufrechterhaltung der Zucht und Ordnung innerhalb des Dienstes verlangt.

In der dem Erlaß der Pragmatik vorhergehenden Epoche, der Zeit der absoluten Monarchie oder auch des Patrimonialstaates, hatte, wie wir im ersten Teil unserer Abhandlung gesehen haben, der Grundsatz der administrativen Willkür gegolten. Die Kurfürsten, auch noch Karl Theodor, hatten für sich das Recht in Anspruch genommen, ihre Beamten jederzeit nach Belieben entlassen zu können. Es war deshalb ausreichend, daß besonders schwere Pflichtverletzungen als Amtsverbrechen oder Amtsvergehen in die Strafgesetze des codex Maximilianeus Bavaricus criminalis Kreittmayrs, der im Jahre 1751 erschien, aufgenommen wurden. Gegen Pfichtverletzungen oder Fehler, die kein Amtsverbrechen enthielten, die jedoch der Kurfürst als unvereinbar mit einer Fortführung des Amtes betrachtete, hatte derselbe ja den allerwirksamsten Schutz in der durch keinerlei Gesetz beschränkten Möglichkeit, den Beamten nach freiem Ermessen entlassen zu können, „ohne daß er schuldig war, Rede und Antwort zu geben oder sich gar auf einen Prozeß einzulassen."

Durch die neuen Ideen, die mit der Ueberwindung der patrimonialstaatlichen Auffassungen durch die vernunftrechtlichen Anschauungen Montgelas in Bayern ihren Eingang gefunden hatten, hatte

sich in der Rechtslage der Beamten ein grundsätzlicher Wandel vollzogen. Schon das Reskript vom 23. April 1799 hatte die Entlassung eines Staatsdieners nach bloßer Willkür „für ungerecht und für das gemeine Beste höchst nachteilig“ erklärt. Die Pragmatik ging in diesem Punkt noch weiter, indem sie den Stand und den Standesgehalt des Staatsdieners, denselben die „unverletzliche Natur der Perpetuität“ verleihend, unter gesetzliche Gewährleistung stellte. Nach Artikel 8 konnte „der Verlust des staatsdienerschaftlichen Standes (Kassation) nur nach vorhergegangener richterlicher Untersuchung und aus der Kraft des Urteilsspruchs eines Justizkollegiums erfolgen.“ Mit dem Eintritt einer solchen Untersuchung sollte die Funktion des Dieners und der Gehalt desselben einer Suspension unterliegen, während der Gehalt des Standes bis zur Urteilsverkündigung belassen werden sollte. (Art. 9.) Der Staat war somit, wenn er die Entfernung des Dieners aus dem Staatsdienstverhältnisse bewirken wollte, auf den Weg des Strafprozesses hingewiesen. Das einzige disziplinarische Mittel, das gegen einen Beamten, der sich Pflichtverletzung zuschulden kommen ließ, außerdem zur Verfügung stand, war die Dimission oder Quieszierung, bei der jedoch dem Staatsdiener ein Anspruch auf Weiterzahlung des Dienstgehaltes blieb (Art. 11, 12). Dieser Zustand war umso unerfreulicher, als das Strafgesetzbuch Kreittmayrs, das immer noch fortbestand, nur eine beschränkte Anzahl von Pflichtverletzungen der Staatsdiener unter die Amtsverbrechen aufgenommen hatte. Eine Regelung, die im Zeitpunkte seines Erlasses, in dem der Grundsatz der willkürlichen Entlaßbarkeit gegolten hatte, ja vollkommen genügt hatte. Die Pragmatik selbst fügte als neues Amtsdelikt, das mit der sofortigen Suspension des ganzen Standes und Dienstverhältnisses verknüpft sein sollte, lediglich das Majestätsverbrechen hinzu, nämlich „den Fall, daß ein Staatsdiener fähig sein konnte, die persönliche Würde des Staatsoberhauptes durch Verbal- oder Realangriffe zu verletzen.“

So war die Wirkung des im Art. 10 der Pragmatik aufgestellten Grundsatzes wirklich die, daß, wenn früher der Diener gegenüber der Willkür des Landesherrn schutzlos gewesen war, nunmehr dem letzteren mangels einer rechtlichen Grundlage gegenüber dem Staatsdiener die Hände gebunden waren. Die Folgen, die sich aus diesen rechtlichen Verhältnissen, die Gegenstand einer heftigen Kritik geworden sind[76]), für den Staat ergaben, schildert der Strafrechtslehrer Feuerbach in einem Vortrage, den er im Jahre 1812 als Mitglied des Geheimen Rats hielt, in anschaulicher Weise: „Ein Staatsbeamter habe sich nur des Mordes, des Diebstahls, Betrugs und anderer gemeinen Verbrechen enthalten, nur keiner groben Bestechung oder der Veruntreuung des ihm anvertrauten Staatsvermögens sich schuldig mächen, nur sein Amt nicht so grob mißbrauchen dürfen, daß man

---

[76]) Montgelas, a. a. O. S. 56.

gegen ihn das Kapitel von Majestätsverbrechen in Anwendung zu bringen vermochte, übrigens aber auch noch so boshaft seine Amtspflichten verletzen, durch unverbesserliche Nachlässigkeit und Unfleiß das öffentliche Interesse gefährden oder beschädigen, durch die lasterhafte Aufführung die Ehre des Dienstes schänden und dabei ruhig sein und aller Ahndungen der Regierung spotten können, weil außer dem Richter Niemand Macht über ihn hatte, kein Richter ihn aber bei dem Stillschweigen der Gesetze zu cassieren berechtigt war. Dem Staat sei nichts übrig geblieben, als seine Stellung vor einem solchen Subjekte darin zu suchen, daß er dasselbe mit Beibehaltung der Dienstehre lebenslänglich aus seiner Kasse ernährte." [77]) Daß man in dem Bestreben, eine größtmögliche Sicherstellung der Staatsdiener zu erreichen, mit der in der Pragmatik niedergelegten Normierung zu weit gegangen war, gibt auch Montgelas [78]) zu. Bei seinen Anmerkungen zur Pragmatik in seinen Denkwürdigkeiten „Ueber die innere Staatsverwaltung Bayerns" erklärte er, daß der Einwurf begründet sei, daß dieselbe „dem Staatsdiener jede Garantie gebe und keine dem Staat, der seine Dienste annimmt und bezahlt." Dieser Umstand sei auch den Verfassern der Pragmatik nicht entgangen. Die Beweggründe zu der Regelung in der Art, wie sie getroffen wurde, seien in der Zeit zu suchen, in der die Pragmatik" erlassen worden sei. „Wäre sie später abgefaßt worden, hätte man hierauf mehr Aufmerksamkeit gewendet." Es ist nicht genau ersichtlich, was Montgelas mit diesen, den Kritikern der Pragmatik entgegengehaltenen Worten sagen will. Es hat aber den Anschein, als ob man auch bei Ausführung dieses bedeutenden Gesetzeswerkes in dem, wie keine andere Epoche des bayerischen Staates zuvor, von Staatsarbeit erfüllten Zeitalter des Ministeriums Montgelas zu rasch vorgegangen ist. In der Absicht, möglichst schnell eine allgemeine Kodifikation des Beamtenrechts zu erzielen, scheint man sich zu wenig um die Frage eines Dienststrafrechts gekümmert zu haben. Es ist an sich ein Vorwurf, der diesem nach Verbesserungen ringenden Zeitalter gemacht worden ist, daß man sich bei der „Vielgeschäftigkeit" vielfach nicht genügend um die Einzelheiten der Aufführung angenommen habe. [79])

Durch die Konstitution von 1808 wurde der Kreis von Staatsdienern, der sich nach der Pragmatik eines derartig weitgehenden Schutzes erfreute, einer ziemlichen Begrenzung unterworfen, was im folgenden Abschnitt dargestellt werden soll. Den anderen gegenüber, die im weiteren Genuß der ihnen von der Pragmatik zugesicherten Rechte verblieben, waren die Hände des Staates nach wie vor gebunden. Dem Uebelstande, daß der Staat keine Möglichkeit

[77]) Seydel, a. a. O., Bd. 3, S. 485.

[78]) a. a. O. S. 56.

[79]) Doeberl, a. a. O. S. 528.

hatte, Pflichtverletzungen der Staatsdiener mittels geeigneter Disziplinarstrafen zu ahnden, suchte deshalb das Strafgesetzbuch von Feuerbach, das im Jahre 1813 erschien, entgegenzutreten. Es stellte in dem 6. Titel des 1. Teils eine Reihe von schweren Pflichtverletzungen der Staatsdiener, teils als Verbrechen, teils als Vergehen unter Strafe. Als Zweck dieser Bestimmungen bezeichnete Feuerbach den, „das gestörte Gleichgewicht zwischen der Garantie der Staatsdiener gegen den Staat auf der einen Seite und der Garantie des Staats gegen den Staatsdiener auf der anderen Seite wieder herzustellen.[80]) Als Strafen, die auf das Dienstverhältnis einen Einfluß ausübten, waren Dienstentsetzung, Dienstentlassung und Degradation enthalten. Die einzelnen Gruppen der strafbaren Handlungen, deren Geltungsbereich sich grundsätzlich auf alle Staatsdiener erstreckte, ohne Unterschied, ob dieselben sich der Vorteile der Staatsdienerpragmatik erfreuten oder nicht, waren folgende:

Zuwiderhandlungen gegen die Amtspflicht im allgemeinen (Art. 352, 353; 438, 439),

Verletzungen der dienstlichen Gehorsamspflicht (Art. 354; 340),

Verletzung der Amtsverschwiegenheit (Art. 441, 442),

Bestechung (Art. 355, 356; 445—447),

Bedrückung der Untertanen, insbesondere durch Mißbrauch der Strafgewalt (Art. 357—360; 449—455), Untreue im Amt (Art. 361—365; 456—458).

Wie man aus der Aufstellung ersehen kann, sind hier Handlungen und Unterlassungen in das Gebiet des Kriminalstrafrechts übernommen, deren Ahndung nach der heute geltenden Auffassung lediglich die Aufrechterhaltung der Zucht und Ordnung innerhalb des Dienstes erfordert und die deshalb in das Gebiet des Diszipliniarrechts gehören würden. Trotzdem ließ das Strafgesetzbuch Raum für die Ausbildung eines Dienststrafrechts, ja es machte sogar die Existenz eines solchen zur Voraussetzung, indem es bei leichteren, vorsätzlichen oder fahrlässigen Pflichtverletzungen bestimmt, daß eine Strafverfolgung erst dann eintritt, wenn die über einen Staatsdiener verhängten Disziplinarstrafen fruchtlos geblieben seien. (Art. 438, 439). „Mindere Grade des Ungehorsams, die nicht mit gewaltsamer Widersetzung oder mit Beleidigung der Amtsehre des Vorgesetzten verbunden seien“, haben nur Disziplinarverfügungen zur Folge. (Art. 440, Abs. 3). Da die von Feuerbach eingebrachten Vorschläge zur Entwerfung eines Dienststrafrechts nicht weiter verfolgt wurden, konnten die entsprechenden Bestimmungen des Strafgesetzbuchs zunächst nicht vollzogen werden. Von einem eigentlichen Dienststrafrecht konnte somit noch keine Rede sein. Zur Ausbildung eines solchen sollte es erst durch die Verfassungsurkunde von 1818 kommen.

[80]) Seydel, a. a. O., Bd. 3, S. 488.

E. Rechte der Staatsdiener.

Hat die Pragmatik, wie sich gezeigt hat, es unterlassen eine genaue Aufstellung der einzelnen Pflichten der Staatsdiener zu entwerfen, so hat sie sich hingegen mit um so größerem Nachdruck mit einer umfassenden Regelung der Rechte der Staatsdiener befaßt, um die Erreichung der in den Einleitungsworten vorausgestellten drei Zielpunkte zu gewährleisten.

Von den Rechten, die sich für die bayerischen Staatsdiener aus der Pragmatik ergaben, sind in erster Linie die Ehrens- und Vermögensrechte zu nennen.

Zu den sogenannten Ehrenrechten, auf welche der Staatsdiener einen Anspruch besitzt, gehören die Führung des dienstlichen Titels sowie der Gebrauch der mit der Funktion seines Standes verbundenen äußeren Zeichen (der Amtskleidung). Die Festsetzung der einzelnen Rangklassen war durch eine Verordnung vom 21. März 1800 erfolgt, die sieben verschiedene Klassen unterschied.[81] Eine Reihe von Verordnungen, die in den Jahren 1799, 1800, 1801, 1802, 1804, 1806, 1808, 1810 und 1811 erschienen, hatte die Einführung von Amtskleidungen bei allen Behörden zum Gegenstand, da in der dem Amtsantritte des Ministeriums Montgelas vorhergehenden Epoche das Tragen von solchen Uniformen nur bei einzelnen Behörden, so dem Hof-Kriegsrat, den Angehörigen des Forst- und Bergwerksdienstes üblich gewesen war.[82] Bezüglich der Belassung oder des Verlustes dieser in den einzelnen Vorschriften genau bezeichneten Ehrenrechte bestimmte die Pragmatik Folgendes:

Nachdem der Dienerstand gemäß Art. 10 die „unverletzliche Natur der Perpetuität“ für sich hat, also unentziehbar ist, kann auch der mit demselben verbundene Titel grundsätzlich nicht weggenommen werden. (Art. 12, 17 B—C). Eine Ausnahme besteht nach Art. 8 lediglich im Falle einer Entlassung durch richterliches Urteil (Kassation). Die Amtskleidung behält der Staatsdiener in allen Fällen, in denen er in „Quiescenz“ tritt, sei es auf eigenes Ansuchen hin oder gegen seinen Willen. (Art. 12, 17 B—C). Hingegen verliert sie der dimittierte Staatsdiener, der unter Belassung des Standesgehalts „in Folge einer administrativen Erwägung oder einer organischen Verfügung“ entlassen wird (Art. 12).

Was die vermögensrechtlichen Ansprüche der Staatsdiener betrifft, so hat die Pragmatik in besonders eingehender Weise das Recht auf Besoldung festgelegt. Es ist zwar nicht dem Staatsdienerbegriff als solchem, wohl aber dem der Pragmatik wesentlich, daß der Staatsdiener einen Gehalt bezieht,[83] Das Anstellungsreskript ist gemäß Art. 1 „jedesmal mit der Einreihung in den Besoldungs-

[81]) Montgelas, a. a. O. S. 53.

[82]) Montgelas, a. a. O. S. 58.

[83]) Seydel, a. a. O., Bd. 3, S. 420.

etat verbunden." Die Pragmatik unterscheidet dabei zwischen zwei Besoldungsteilen: dem Gehalt des Standes und dem Gehalt des Dienstes (Art. 2). „Der Gehalt des Standes ist derjenige Besoldungstheil, durch welchen im Allgemeinen die Kompetenz des Individiums als Gliedes einer gewissen Klasse der dienerschaftlichen Standes gesichert wird. Der Gehalt des Dienstes ist derjenige Besoldungstheil, durch welchen insbesondere die Befriedigung jener inneren Bedürfnisse und äußeren Formen, welche für das Individuum als Funktionär in der Klasse seines Stands entstehen, gesichert ist." Aus dieser in Artikel 3 gegebenen Erläuterung dürfte zu entnehmen sein, daß den Verfassern der Pragmatik bezüglich der rechtlichen Natur der Besoldung, die in der Folgezeit mit zu einer der umstrittendsten Fragen des Beamtenrechts gehören sollte,[84]) folgende Auffassung vor Augen schwebte: Der Gehalt stellt sich nicht gleich dem Lohne der Dienstmiete als die Vergütung für die einzelnen geleisteten Dienste dar; sondern er ist vielmehr die Entschädigung dafür, daß der Staatsdiener unter Verzicht auf anderweitigen Verdienst, dauernd und ausschließlich dem Staate seine Dienste widmet. Diese Anschauung vertrat ja auch der geistige Vater des bayerischen Staatsdienerediktes, Gönner, der den Standesgehalt „die von der wirklichen Dienstleistung unabhängige Rente des Kunstkapitals," den Dienstgehalt, „theils ein Ersatz für den wirklichen, durch den aktiven Dienst verursachten Aufwand, theils ein Ersatz dafür, daß der Staatsdiener dem Staate alle seine Kräfte und Zeit während des aktiven Dienstes aufopfern muß", bezeichnete.[85])

Die Ausscheidung dieser beiden Besoldungsbestandteile, die von besonderer Wichtigkeit für die Berechnung der Wartegelder und Pensionen ist, richtet sich in erster Linie nach den in den einzelnen Anstellungsreskripten niedergelegten Vorschriften. Fehlt es im Anstellungsreskript an einer entsprechenden Festlegung, was nach Seydel[86]) die Regel ist, so sind die Bestimmungen der Pragmatik maßgebend (Art. 4).

So verfügt Art. 6 für den Fall, daß der Gesamtgehalt des Staatsdieners nur in einem sogenannten „Hauptgeldbezuge" ohne irgendwelche Nebenbezüge besteht, im ersten Dienstjahrzehnt sieben Zehntel, im zweiten Dienstjahrzehnt acht Zehntel, und nach Eintritt in das dritte Dienstjahrzehnt neun Zehntel als Gehalt des Standes, während das übrige, drei Zehntel, zwei Zehntel und ein Zehntel jeweils als Gehalt des Dienstes zu betrachten ist. Sind neben dem Hauptgeldbezug noch Nebenbezüge in Geld oder Naturalleistungen zu gewähren, so beträgt nach Art. 7 der Standesgehalt, unter gänzlicher Wegrechnung der Nebenbezüge, im ersten Dienstjahrzehnt acht

[84]) Seydel, a. a. O., Bd. 3, S. 415.

[85]) Gönner, a. a. O., Anm. 6 zur Pragmatik.

[86]) Seydel, a. a. O., Bd. 3, S. 423.

Zehntel, nach dem Eintritt in das zweite Dienstjahrzehnt ein Zehntel des Hauptgeldbezuges, während das übrige Dienstgehalt ist.

Wie außerordentlich bedeutsam diese Unterscheidung zwischen Standesgehalt und Dienstgehalt ist, zeigt sich vor allem in der Tatsache, daß ersterer, abgesehen vom Falle einer richterlichen Verurteilung des Staatsdieners nach Artikel 8, grundsätzlich unentziehbar ist (Art. 10). So verbleibt auch dem entlassenen und dem, sei es auf eigenen Wunsch oder auch infolge „einer administrativen Erwägung oder einer organischen Verfügung," in den Ruhestand versetzten Staatsdiener der Standesgehalt, während der Dienstgehalt im allgemeinen verloren geht. (Art. 12, 17 B—D). Eine Ausnahme besteht gemäß Artikel 18 für die Vorstände und Räte der Justiz-Kollegien der oberen Gerichte (nicht dagegen für die Einzelrichter des ersten Rechtszuges), denen in allen „Quiescenzfällen" der Weiterbezug des verliehenen Gesamtgehaltes gewährt wird. Diese Sonderregelung hatte, wie bereits bemerkt wurde, ihren Ursprung in dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Rechtspflege, der als eine Forderung des Vernunftrechts Eingang gefunden hatte. Als weitere Ausnahme sieht Art. 23 für Fälle, in denen sich ein Staatsdiener besondere Verdienste um den Staat erworben hat, die Möglichkeit vor, daß diesem sowohl bei einer verfügten als auch bei einer erbetenen Versetzung in den Ruhestand neben dem Standesgehalt auch der Dienstgehalt „als ein öffentliches Ehrenzeichen des Verdienstes" belassen wird. Als den ersten Fall, in dem diese Bestimmung zur Anwendung kam, nennt Gönner die Amtsniederlegung des damaligen Präsidenten des Königlichen Hofgerichts zu Bamberg, eines Freiherrn von Lamezan.[87])

Ein Niederschlag des Bestrebens, dem Staatsdiener sein einmal erworbenes Recht auf einen bestimmten Standesgehalt zu gewährleisten, ist auch die Vorschrift des Art. 22: Im Falle der Wiederberufung eines in den Ruhestand versetzten Staatsdieners zu aktiver Dienstleistung, tritt dieser grundsätzlich in den Standes- und Dienstgehalt der neuen Stelle ein. Ist der Standesgehalt dieser Stelle jedoch geringer, als der im Ruhestand verbliebene Standesgehalt der früheren Stelle, so bleibt letzterer für die Besoldung des Staatsdieners maßgebend.

Außer dem eigentlichen, regelmäßigen Gehaltsbezug sieht die Pragmatik in Art. 23 die Verabfolgung von Gratifikationen vor, durch welche außerordentliche Dienste und Opfer eines Staatsdieners belohnt werden können.

Ein anderer vermögensrechtlicher Anspruch, den die Pragmatik ausdrücklich gewährleistet, ist die Vergütung der Umzugskosten eines Staatsdieners durch den Staat. (Art. 13). Voraussetzung ist aber

---

[87]) Gönner, a. a. O., Anm. 37 b zur Pragmatik.

hiebei, daß die Versetzung nicht auf Ansuchen des Staatsdieners, sondern aus „administrativen oder organischen Motiven" erfolgt. (Art. 15). Bei Berechnung der Umzugsgebühren soll als Maßstab der Hauptgeldbezug der neuen Stelle, in die der Staatsdiener versetzt wird, ohne Einrechnung von Nebenbezügen oder „außerordentlichen Entschädigungspensionen" angelegt werden. Der Gebührensatz soll für verheiratete Staatsdiener 1½, beim ledigen 1 vom Hundert „auf die deutsche Meile" betragen. (Art. 14). Diese Regelung der Umzugsgebühren hat nach den eigenen Angaben Montgelas zum Teil eine ziemliche Kritik hervorgerufen. Man machte den Vorwurf, daß bei Bemessung des Satzes zu verschwenderisch umgegangen worden sei. Es kam auch in der Folge zu einer gewissen Herabminderung dessen, was die Pragmatik zugesichert hatte (Entscheidung vom 5. September 1808).[88]) Eine noch eingehendere Normierung, nach der einerseits bei Gehaltserhöhungen eine Entschädigung nicht Platz greifen sollte, auf der anderen Seite Versetzungen nur in wichtigen Fällen stattfinden sollten, fand am 1. Februar 1817 noch die Billigung Montgelas,[89]) trat aber infolge der bereits am nächsten Tage ausgesprochenen Entlassung des Ministers erst am 16. August 1817[90]) in Kraft.

Neben den sogenannten Ehren- und Vermögensrechten ergeben sich für den Staatsdiener aus der Pragmatik auch gewisse Rechte bezüglich der Beendigung des Dienstverhältnisses bzw. der Dienstleistung.

Hat die Pragmatik, wie wir bereits früher gesehen haben, dem Staate keinesfalls ein unbedingtes Rücktrittsrecht gegenüber dem Staatsdiener in die Hand gegeben, so hat sie vielmehr ein solches Recht dem Staatsdiener gegenüber eingeräumt. Nach Artikel 17 A kann der Staatsdiener „zu jeder Zeit ohne alle Motivierung seine Entlassung aus dem Staatsdienste nehmen." Vorbedingung ist jedoch, daß er sich nicht mit Dienstgeschäften im Rückstande befindet und daß er über das von ihm verwaltete öffentliche Vermögen Rechenschaft abgelegt hat. (Art. 19). Als Folge des Austritts aus dem Staatsdienst tritt naturgemäß der Verlust sämtlicher Rechte aus dem Dienstverhältnisse ein. (Art. 17 A, Abs. 2).

In vollkommener Abkehr von der bisher auch in Bayern üblich gewesenen Handhabung, legte die Pragmatik gewisse Voraussetzungen fest, unter denen der Staatsdiener einen gesetzlichen Anspruch auf Versetzung in den Ruhestand erhält. Der Staat übernahm „ganz nach den Forderungen der Vernunft die Gefahr einer unverschuldeteten Unfähigkeit."[91]) Die Fälle, in denen danach der

---

88) R. Bl. 1808, S. 2174.

89) Montgelas, a. a. O. S. 56.

90) R. Bl. a. a. O. S. 835.

91) Gönner, a. a. O. Anm. 28 zur Pragmatik.

Staatsdiener den Eintritt in „die Quiescenz“ verlangen kann, sind folgende:

1. Wegen Dienstesalters, wenn er 40 volle Jahre im Staatsdienste stand. Dabei dürfen „zum Kompliment des Dienstalters alle unter verschiedenen Regierungen des gesamten Churstaates (Königreichs) und in verschiedenen Dienstesklassen zurückgelegten Jahre, nicht aber die Jahre der Vorbereitungsstellen, und einer interimistischen Quiescenz gezählet werden.“ (Art. 17 B).
2. Wegen Lebensalters, wenn er das 70. Lebensjahr vollendet hat. (Art. 17 C).
3. Wegen physischer Gebrechlichkeit. Dieser Fall ist dann gegeben, wenn der Staatsdiener „vor der Erfüllung des festgesetzten Dienstes- und Lebensalters als Folge eines äußern, in oder außer der Funktion erlittenen Unglücks oder der inneren Anstrengung funktionsunfähig und dadurch zur Quiescenz geeigenschaftet wird.“ (Art. 17 D). Erforderlich ist hiebei, daß der Nachweis der Invalidität durch die „bestimmtesten Zeugnisse amtlicher Aerzte und kompetenter Geschäftsmänner“ erbracht ist. Auf Grund des ärztlichen Gutachtens wird sodann die Quiescenz auf bestimmte Zeit oder auf unbeschränkte Dauer ausgesprochen.

Aus der Fassung der Vorschriften der Pragmatik dürfte zu entnehmen sein, daß der Anspruch des Staatsdieners auf Versetzung in den Ruhestand nichts von Amts wegen erfüllt wird, sondern daß sein Vollzug durch einen entsprechenden Antrag bei der zuständigen Dienstbehörde zu erwirken ist. Voraussetzung ist dabei, wie bei der Entlassung auf Ansuchen, daß der Staatsdiener sich in keinem Rückstande, „weder an vertrautem Staatsgut, noch an übertragener Hauptarbeit“ befindet (Art. 19).

Ueber die Folgen, die sich hinsichtlich der Ehren- und Vermögensrechte aus dem Eintritt in den Ruhestand ergeben, wurde schon bei Behandlung dieser Ansprüche gesprochen. Es ist lediglich der Vollständigkeit halber zu erwähnen, daß im Falle der „Quiescenz wegen Gebrechlichkeit“, die Möglichkeit besteht, daß der Funktionsgehalt ganz oder zum Teil belassen wird. (Art. 17 D).

Welche grundlegende Neuerung diese in Artikel 17 B—D niedergelegten Vorschriften gegenüber den Zuständen brachten, die in den anderen deutschen Staaten auf diesem Gebiete herrschten, läßt sich aus der Schilderung Gönners ersehen: „In anderen Staaten, wo es an einer festen Bestimmung mangelt, muß ein alter oder kränkelnder Staatsdiener sich auf Gnade oder Ungnade ergeben: Entweder drückt man ihn mit Arbeiten, mit Verweisen, mit Vorwürfen, wenn ihn die Kräfte verlassen, bis er vor Gram stirbt oder vor Ueberdruß sich mit einem kärglichen Gnadengehalt von der Qual losmacht; oder

man gibt ihm mit einer Pension, die gerade vor dem Hunger schützt, den Abschied." [92])

Einen Weg, auf dem die Rechte der Staatsdiener, insbesondere jene vermögensrechtlicher Natur, geltend gemacht werden können, hat die Pragmatik nicht ausdrücklich festgelegt. Es fehlt in ihr an einer ähnlichen Bestimmung, wie sie später im § 29 der IX. Beilage der Bayerischen Verfassung von 1818 enthalten ist: „Alle dem Inhalte dieses konstitutionellen Edicts zuwiderlaufenden Verfügungen der Administrativstellen begründen als Civilrechtsverletzungen eine Klage vor dem competenten Richter." Für die Ansicht, daß diejenigen Ansprüche, denen die Pragmatik „die unverletzliche Natur der Perpituität" verliehen hatte, nämlich der Dienerstand und der damit untrennbar verbundene Standesgehalt, im Klagewege bei den Gerichten verfolgbar waren, spricht jedoch schon der Umstand, daß die Pragmatik in anderen Fällen diese (offenbar an sich bestehende) Möglichkeit ausschließt. So besagt Art. 11, Abs. 2, daß gegen die Entziehung der Funktion und des Dienstgehaltes „kein Rekurs an den Richter" gegeben sei. Ebenso erklärt Art. 15, daß bei einer auf Ansuchen des Staatsdieners erfolgten Versetzung „jede Klage wegen Zurücksetzung" von selbst entfalle.

Die Annahme, daß den Staatsdienern die Möglichkeit gegeben war, bei Versagung der Rechte, die ihnen durch die Pragmatik zugesichert waren, die Gerichte in Anspruch zu nehmen, dürfte aber vor allem auch aus den staatsrechtlichen Anschauungen abzuleiten sein, die zur Erlassung dieses Gesetzes geführt hatten. Unter vollständiger Aufgabe des Systems der Willkür, das die vorausgehende Epoche beherrscht hatte, hatte man dem Gesetzeswerk in Artikel 26 „den permanenten Karakter einer konstitutionellen Haupt-Landes-Pragmatik" verliehen. Ein Verstoß gegen seine Vorschriften bedeutete damit nicht nur die Verletzung bloßer Vertragsbestimmungen, sondern von verfassungsmäßig gewährleisteten Rechten.

G. Vermögensrechtliche Ansprüche der Hinterbliebenen der Staatsdiener.

In Fortsetzung der bereits in dem Pensionsregulativ vom 24. Juni 1803 [93]) festgelegten Grundsätze ist die Pragmatik dazu geschritten, ein umfassendes Pensionssystem für die hinterlassenen Witwen und Waisen der Staatsdiener zu begründen. Maßgebend war dabei der Gedanke, daß ein zuverlässiger und diensteifriger Staatsdienerstand, der den ihm auf Grund des gewaltigen Neuaufbaues der bayerischen Staatsverwaltung gestellten Anforderungen gerecht werden würde, nur dann herangebildet werden könne, wenn

[92]) Gönner, a. a. O. Anm. 28 zur Pragmatik.

[93]) R. Bl. S. 383.

jedem einzelnen die Sorge um das Schicksal seiner Angehörigen von Seiten des Staates abgenommen würde. So besagt Artikel 24, der als „Leitartikel" für die sich anschließenden 24 Pragraphen der sogenannten „Pensionspragmatik" zu werten ist: „Der Staat übernimmt für die unter allen Bedingungen unvermeidlich zurückbleibende Insuffizienz der Gehälter, in einem Pensionssystem für die Hinterlassenen Witwen und Waisen seiner Staatsdiener, dessen Regulativ in den nachfolgenden Paragraphen enthalten ist, ein der Familiensorge der Staatsbeamten, und den Kräften des Staates entsprechendes Surrogat herzustellen."

In vollständiger Abkehr von der Handhabung der vorhergehenden Zeit, die Pensionsbezüge lediglich als Unterstützungen oder Gnadengehalte gewährte, betrachtet die Pragmatik diese als Nachzahlungen für die geleisteten Dienste des verstorbenen Gatten bezw. Vaters. Die Pension ist gemäß § 1 „ein auf die Wittwen und Kinder der Staatsdiener übergehender Ergänzungstheil der Gehälter." Ihre Zuwendung ist daher nicht nur Gegenstand eines Anspruchs der Hinterbliebenen, sie ist auch für das Familienoberhaupt rechtlich bedeutsam. Sie bildet einen Bestandteil seiner einstigen Hinterlassenschaft an die Seinigen. „Der Staat hat sich nicht nur den Hinterbliebenen, sondern auch dem Staatsdiener selbst gegenüber zu jenen Leistungen verpflichtet." [94]) Aus dieser rechtlichen Natur der Pension dürfte zu folgern sein, daß gegen deren Versagung, ebenso wie bei den anderen von der Pragmatik gewährleisteten Ansprüchen, der Klageweg zu den Gerichten gegeben ist.

Da die Pension einen Ergänzungsteil des Gehaltes bildet, spielt für ihre Gewährung die Bedürftigkeit oder Nichtbedürftigkeit des Bezugsberechtigten keine Rolle. Sie „schließt alle Rücksicht auf das Privatverhältnis des Reichthums oder der Armuth aus." (§ 1). Ihre Höhe richtet sich einzig und allein nach der Größe des von dem Erblasser bezogenen Gehaltes, der verschieden sein kann, je nachdem der Staatsdiener in der „Aktivität" oder „Quiescenz" verstarb. [95])

Anspruch auf Gewährung einer Pension haben nach der Pragmatik die Witwen und Waisen derjenigen Staatsdiener, die nach Einholung der Verehelichungsbewilligung „im Stande der Aktivität" geheiratet haben. Der Pensionsanspruch entfällt demnach gemäß § 23 bei den Hinterbliebenen von Staatsdienern, die

a) nur mit dem Titel oder Charakter einer Stelle bekleidet sind. (Es handelt sich bei diesen um keine „wirklichen" Staatsdiener [96]) im Sinne der Pragmatik, da bei ihnen eine Ein-

[94]) Seydel, a. a. O. Bd. 3, S. 440.

[95]) Bezüglich der Frage der Pensionsberechtigung der Hinterbliebenen der Staatsdiener, die bereits verheiratet in den „Stand der Aktivität" traten, erhalten wir aus der Pragmatik keine Antwort, da sie es unterlassen hat, hierauf einzugehen.

[96]) Gönner, a. a. O. Anm. 53 zur Pragmatik.

reihung in den Besoldungsetat nach Artikel 1 nicht erfolgt ist).

b) Ohne die vorgeschriebene Heiratsanzeige und Bewilligung sich verehelicht haben.[97])

c) die sich im Ruhestande, wenn auch mit Bewilligung verehelicht haben. Ausgenommen wird dabei der Fall, daß der „Quiescent“ auf Grund des Artikels 22 nach der Verheiratung wieder in eine „definitive Aktivität“ eingetreten ist. Besonders hervorgehoben wird außerdem, daß der Pensionsausschluß auf solche Kinder keine Anwendung findet, die etwa aus einer früheren „im Aktivitätsstande“ geschlossenen Ehe stammen.

Nach § 23 d sind ferner von der Gewährung einer Pension diejenigen Witwen und Waisen eines Staatsdieners ausgeschlossen, die im Bezuge von Präbenden oder Stipendien stehen, deren Betrag die betreffende Pensionssumme erreicht oder übersteigt. Erreicht der Betrag nicht diese Höhe, so wird „der die gebührende Pension ergänzende Theil zugelegt.“ Erlischt das Stipendium „vor den Pensionsjahren“, so wird die volle Pension zugestanden. Unter Stipendien und Präbenden sind dabei lediglich solche zu verstehen, die aus der Staatskasse geleistet werden.[98]) Würde man auch Bezüge aus privaten Titeln einschließen, so würde man zu einem mit den Grundsätzen des § 1, die jegliche Berücksichtigung von Privatverhältnissen ausschließen, nicht zu vereinbarenden Ergebnis gelangen.

Nach § 15 treten Stiefmütter in die Pensionsrechte der leiblichen Mutter ein. Die Kinder werden in diesem Falle nicht als Doppel-, sondern als einfache Waisen behandelt. Angeheiratete Kinder von Vätern, die nicht Staatsdiener gewesen sind, haben kein Recht auf Bezug einer Pension. Befand sich der leibliche Vater in einer anderen Klasse von Staatsdienern als der Stiefvater, so richtet sich der Anspruch der Kinder nach dem Gehalt des ersteren (§ 16).

Da die gemäß Artikel 11 dimittierten Staatsdiener ihre Standesrechte nicht verloren haben — es verbleibt ihnen nach Artikel 12 Standesgehalt und Titel — steht auch ihren Hinterbliebenen ein Anspruch auf Pension zu.

Bezüglich des Beginnes des Pensionsbezuges bestimmt § 6, daß dieser mit dem auf den Todesfall folgenden übernächsten Monat eintritt. Für den Sterbe- und Nachmonat werden den Hinterbliebenen noch die vollen Gehaltsraten des Verstorbenen ausbezahlt.

Der Pensionsanspruch der Witwe endet grundsätzlich mit dem Monat, in den ihr Tod fällt (§ 18), es sei denn, daß sie eine neue Ehe eingeht (§ 7). In diesem Falle verbleibt jedoch den Kindern der bisher von ihnen bezogene Unterhaltsbeitrag (§ 14).

[97]) Die entsprechenden Vorschriften enthielt die bereits erwähnte Verordnung vom 16. Dez. 1806 R. Bl. 1807, S. 11.

[98]) Seydel, a. a. O. Bd. 3, S. 441.

Die Ausbezahlung der Pension an die Kinder der Staatsdiener dauert in der Regel bis zum Schlusse des 20. Lebensjahres, wenn nicht schon früher deren Versorgung eingetreten ist. (§ 8). Als Ausnahme von diesem Grundsatz ist den Söhnen und Töchtern einer Reihe von Staatsbeamten der höheren Laufbahnen eine Vorzugsstellung eingeräumt: Den Kindern der Staatsminister, der Ministeralreferenten, der Kollegialpräsidenten, der Chefs der Hofstäbe, der Kollegialdirektoren, der Chefs der Hof-Intendanzen, sowie jener Kollegialräte [99]), „welche in einer 25jährigen Dienstesaktivität [100]) verstorben oder aus dem Titel des Dienstes [101]) oder Lebensalters [102]) in der Quiescenz befindlich sind." Diesen soll der Unterhaltsbeitrag bis zu ihrer Versorgung, oder wenn sie keine Versorgung finden, bis zu ihrem Tode belassen werden.

Da die Pragmatik es unterlassen hat, eine genaue Beschreibung dessen zu bringen, was sie unter Versorgung verstanden haben will, so sind in der Folgezeit beim Vollzug der Pragmatik die Auffassungen über diesen Begriff ziemlich auseinander gegangen. Seydel, der eine Uebersicht über die verschiedenen Wandlungen bringt [103]), die der Versorgungsbegriff allmählich erfahren hat, spricht sogar von einer völligen Rechtsunsicherheit. Er selbst bezeichnet als Versorgung einen Zustand, wonach jemand für sich, d. h. für seinen genügenden Lebensunterhalt, zu sorgen in der Lage ist. [104]) Es sei dabei gleichgültig, was die Ursache derselben sei, sei es Vermögen oder Arbeit. Augenblickliche oder zufällige Bezüge seien jedoch, nachdem die Versorgung einen Zustand bedeutet, ohne Belang. Andererseits wendet sich jedoch Seydel auch dagegen, daß an den Begriff der Versorgung allzu strenge Anforderungen gestellt werden. Insbesondere bezeichnet er

---

[99]) Eine genaue Umreißung des Begriffes Kollegialbehörde gibt die Pragmatik nicht. Jedoch sind als Kollegialpräsidenten, Kollegialdirektoren und Kollegialräte im Sinne der Pragmatik nur die Präsidenten, Direktoren und Räte einer Mittel- oder Zentralbehörde mit kollegialer Verfassung zu betrachten (Seydel, Bd. 3, S. 449).

[100]) Die Worte „in einer 25jährigen Dienstesaktivität verstorben" haben später zu mancherlei Zweifeln Anlaß gegeben. Die Beseitigung derselben sollte schließlich durch eine „authentische Auslegung" des bayerischen Landtagsabschiedes von 1831 erreicht werden: „Dem Antrage der Stände gemäß, erläutern wir mit Gesetzeskraft den Artikel XXIV § 9 der Pensionspragmatik vom 1. Jänner 1805 dahin, daß den Kindern aller jener Collegialräthe, welcher in dieser Eigenschaft volle 25 Jahre hindurch gedient, oder das gesetzliche Dienstes- oder Lebensalter schon zurückgelegt haben, die treffende Pension bis zu ihrer Versorgung oder, falls sie keine Versorgung erlangen bis zu ihrem Tode, ohne Rücksicht auf den Umstand belassen werde, ob der betreffende Collegialrath die 25 Jahre collegialer Dienstleistung in zusammenhängender oder unterbrochener Reihenfolge zurückgelegt hat, und ob er in der Aktivität oder Quiescenz gestorben ist" (Seydel, Bd. 3, S. 476).

[101]) Nach 40 Dienstjahren (Art. 17 B).

[102]) Nach Vollendung des 70. Lebensjahres (Art. 17 C).

[103]) a. a. O. Bd. 3, S. 469.

[104]) a. a. O. Bd. 3, S. 443.

jene Anschauung als unrichtig, nach der als Versorgung nur ein Einkommen gelten soll, das nicht verloren gehen kann. Versorgt sei vielmehr, wer unter seinen derzeitigen Verhältnissen — rebus sic stantibus — zu leben habe. Aus der Auslegung des Versorgungsbegriffes als eines Zustandes kommt Seydel dann zu dem Ergebnis, daß er seine den Pensionsanspruch ausschließende Wirkung nicht für immer, sondern nur solange habe, als die Versorgung wirklich bestehe. „Fällt die Versorgung (ohne eigene Schuld des Berechtigten) weg, so lebt der Pensionsanspruch wieder auf, ebenso wie die Familienfürsorge des Vaters wieder aufleben würde". [105])

Eine weitere Ausnahme von der Regel des § 8, daß die Pension mit dem Eintritt in das 21. Lebensjahr erlischt, bestimmt ferner § 10 für jene Kinder („aller übrigen Klassen"), die „durch legal hergestellte physische Gebrechen" der Möglichkeit eines Selbsterwerbes, entweder für eine gewisse Zeit oder für immer gänzlich beraubt sind. Eine wörtliche Auslegung des § 10 könnte zu der Annahme führen, daß hierbei die Waisen der im § 9 genannten höheren Beamtengruppen nicht erfaßt sind. Es würde dies jedoch dem Bestreben der Pragmatik, gerade für jene Klassen eine Besserstellung erreichen, vollkommen zuwiderlaufen.

Der in § 10 genannte Anspruch ist, da er einen Nachweis der Gebrechen voraussetzt, nicht von Amtswegen, sondern nur auf Ansuchen zu erfüllen. Eine Geltendmachung für die Vergangenheit ist deshalb ausgeschlossen. [106]) Der erforderliche Nachweis wird durch das Zeugnis eines Amtsarztes, das von der Polizeibehörde des Aufenthaltsortes mit zu unterzeichnen ist, erbracht (§ 11). Das Zeugnis hat dabei Auskunft zu geben, welche der drei verschiedenen Formen der Gebrechlichkeit vorliegt, die die Pragmatik unterscheidet:

a) „Eine solche beschränkte Erwerbsfähigkeit in fremden Diensten oder in Arbeiten zu Hause, welche die Unentbehrlichkeit einer Nebenunterstützung zurücklassen",

b) „eine gänzliche, temporelle oder lebenslängliche Erwerbsunfähigkeit",

c) „der noch schlimmere Zustand der Preßhaftigkeit, der gänzlichen Blindheit, einer unausgesetzten Bettlägerigkeit oder sonstigen Krüppelhaftigkeit, welcher neben der gänzlichen Erwerbsunfähigkeit noch fremde Hilfe in Anspruch nimmt."

„Nach diesen drei Gradationen" wird im ersten Falle die Hälfte, im zweiten und dritten Falle das Ganze des regelmäßigen Unterhalts belassen oder verliehen. Im dritten Falle wird außerdem bei gleichzeitigem Vorliegen „einer erwiesenen wahrhaften Dürftigkeit und keiner Teilnahme an einer öffentlichen Armen- oder Verpflegs-

---

[105]) a. a. O. Bd. 3, S. 446.

[106]) Seydel, a. a. O. Bd. 3, S. 451.

anstalt“ eine Zulage in Höhe der Hälfte der ordentlichen Bezüge gewährt.

Die Bewilligung dieser Unterhaltsbeiträge erfolgt je nach dem Urteil des erstatteten amtsärztlichen Gutachtens auf bestimmte Zeit oder auf Lebensdauer (§ 13).

Als weitere Ausnahme von der allgemeinen Regel, daß der Pensionsbezug für Waisen mit Vollendung des 20. Lebensjahres erlischt, trifft § 17 die Bestimmung, daß jenen Kindern von Staatsdienern, die sich nicht im Genuß einer Versorgungsrente (§ 9) oder einer Gebrechlichkeitsrente (§ 11—13) befinden und bei dem Tode der Eltern noch nicht versorgt sind, „der Betrag eines Jahres von dem Unterhaltsbeitrage ihrer Klasse, als augenblickliche Unterstützung, ein für allemal angewiesen“ wird.

Hinsichtlich der Höhe der Pensionen der Hinterbliebenen ist zu unterscheiden, ob der Staatsdiener in der „Dienstesaktivität“ oder „in der gegebenen oder genommenen Quiescenz“ oder „in einer während der Quiescenz übertragenen provisorischen Funktion“ verstorben ist. Im ersteren Falle erhält die Witwe ein Fünftel des Gesamtgehaltes (§ 2), im letzteren Falle nur ein Fünftel des dem „Quiescenten“ in Geld verliehenen Standesgehalts (§ 3) als Pension. Dabei ist unter Gesamtgehalt „allein das an fixem Geldbetrage verliehene Standes- und Dienstesgehalt“ zu verstehen. „Jene Geldbeträge, welche entweder aus der numerären Vergütung von Naturalien in wandelbaren Preisen, oder auch aus ständigen Geldansätzen für spezielle Dienstestitel, oder aus lebenslänglichen Entschädigungen bestehen, werden für die Berechnung der Pensionsquote nicht in Ansatz gebracht.“ Bezüglich der Pensionen der Kinder ordnet § 4 an, daß in beiden Fällen, sei es daß der Vater in der „Aktivität“, oder daß er in der „Quiescenz“ verstorben ist, ein jedes Kind als einfache oder vaterlose Waise ein Fünftel und als doppelte Waise drei Zehntel der Pension der Witwe als Unterhalts- und Erziehungsbeitrag erhält. Für die Hinterbliebenen der Gesandten, „bei denen wegen der höheren Forderungen ihrer äußeren repräsentativen Funktionscharaktere der größte Teil des Gehaltes die Natur eines Dienstgehaltes trägt,“ traf § 5 eine besondere Regelung.

Alle aus der Pragmatik sich ergebenden Pensionen werden, ebenso wie die Besoldungen, aus Staatsmitteln geleistet. [107]) (§ 24 Abs. 1). Je nachdem der verstorbene Staatsdiener sich in „Zentral- oder Provinzialstaatsdiensten“ befunden hat, richtet sich der Anspruch gegen die „Zentral- oder einschlägige Provinzialstaatskasse“. (§19). Eine ähnliche Bestimmung legte § 20 für die Hinterbliebenen der „Diener des Hofetats“ fest, für die eine besondere „Hof-Elemosinariats-Kasse“ bestand.

---

[107]) Welch grundlegender Wandel auf diesem Gebiete bereits in kürzester Frist eintreten sollte, wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

In Weiterverfolgung der Grundsätze, die bereits ein Generalmandat vom 24. Januar 1761 enthalten hatte, das sich gegen die Niederlassung von Pensionisten „in den benachbarten Reichsstädten, besonders in Regensburg" richtete,[108]) stellte § 22 die Forderung auf, daß der Genuß einer Pension im Auslande „von einer besonderen höchsten Bewilligung, und in diesem Falle die Auszahlung von der Bescheinigung des Lebensstandes, durch den Polizeivorstand des Aufenthaltsortes abhängig" sei.

Neben diesem geschilderten rein staatlichen Pensionssystem für die Hinterbliebenen der Staatsdiener, ließ die Pragmatik im Anschluß an die schon im Jahre 1799 aufgegriffenen Gedanken es den Beamten vollkommen offen für das Schicksal ihrer Angehörigen außerdem noch durch den Zusammenschluß zu einer Pensionskasse zu sorgen, ja sie regte die Gründung einer solchen im § 24, Abs. 2 an. „Diese Prästation von Seiten des Staates schließt eine ihr zur Seite gehende Einrichtung einer besonderen Wittwen- und Weisenkasse aus dem Privatvermögen der zu diesem Ende in eine Gesellschaft tretenden Glieder des dienerschaftlichen Standes so wenig aus, daß vielmehr eine solche Assekuranz zur Verbesserung des Zustandes aller derjenigen, welche den Familienstand der Staatsdiener bilden, sich den angelegentlichsten Wohltätigkeitsanstalten der Regierung anschließt."

Bezüglich der Gründung einer solchen Anstalt legte die Pragmatik folgende Grundsätze fest:

„a) daß ihre Errichtung der freien Beitrittserklärung aller Individuen des dienerschaftlichen Standes überlassen bleibt;

b) daß hiedurch das Regulativ der Pensionen aus Staatsmitteln weder eine Aenderung noch eine Schmälerung erleiden wird;

c) daß, da schon Provinzial-Witwenkassen bestehen, auch die fernere Errichtung als Provinzialanstalt, und ebenso jene, aus den Beiträgen der Zentralstaatsdiener als Zentralstaatsanstalt betrachtet werden soll;

d) daß der jährliche Beitrag unter alle einschlägigen Witwen und Kinder nach einer das Verhältnis des Staats-Pensionsregulativs beibehaltenden Dividende jährlich repartiert, und die desfallige Berechnung öffentlich mitgeteilt werden soll."

Derartige Pensionskassen bestanden bereits in einer Reihe von Landesteilen, die Bayern durch den Reichsdeputationshauptschluß von 1803 und den Preßburger Frieden von 1805 erwarb. So waren solche Anstalten schon im vorhergehenden Jahrhundert in folgenden Gebieten begründet worden: Im Hochstift Augsburg, in der Markgrafschaft Ansbach (Bayreuth), im Bistum Passau, in der Reichsstadt Nürnberg, den Fürstentümern Aschaffenburg, Bamberg und Würz-

---

[108]) Seydel, a. a. O. Bd. 3, S. 438.

burg. Auch das zum eigentlichen Stammlande Bayern gehörige Herzogtum Neuburg besaß bereits seit dem Jahre 1782 eine Witwen- und Weisenkasse.[109]) Ueber die mit einem Teil dieser Pensionskassen gemachten Erfahrungen berichtet Gönner[110]), der im Jahre 1792 von dem Fürsten Franz Ludwig den Auftrag zur Errichtung einer solchen Anstalt für das Fürstentum Bamberg erhalten hatte.

Zu der von der Pragmatik beabsichtigten Neuerrichtung sollte es jedoch erst nach fünfzig Jahren kommen.[111]) Die Wege, die man in den nächsten Jahren einschlug, führten nicht zu dem von der Pragmatik erstrebtem Ziel, sondern wie die Darstellung im anschließenden Abschnitt zeigen soll, vollkommen davon ab.

3. Abschnitt.

Rückentwicklung des Staatsdienerrechts in der Folgezeit bis zum Ende des Ministeriums Montgelas

Die Zeitspanne, in der sich die bayerischen Staatsdiener in ihrer Gesamtheit der Rechte erfreuen konnten, die ihnen die Hauptlandespragmatik in so umfassender Weise eingeräumt hatte, sollte nur von kurzer Dauer sein.

Sofort nach dem Inkrafttreten des Gesetzes setzte eine lebhafte Kritik gegen das Pensionssystem ein, das zu Gunsten der Hinterbliebenen der Staatsdiener aufgestellt worden war. Man warf der Pragmatik vor, daß sie in verschwenderischer Weise Pensionen bewilligt habe, die die Mittel des Staates, der sie auszahle, und die Dienste derer, die sie empfingen, bei weitem übersteigen würden.[112]) Montgelas nimmt in seinen „Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung Bayern" selbst zu diesen Angriffen in folgender Weise Stellung: Die (gegen die Höhe der Pensionen) einsetzende Kritik sei mit der Leichtfertigkeit und dem Mangel an Kenntnissen gemacht worden, die nur zu häufig das begleiten würden, was auf dem Gebiet der Staatsverwaltung unternommen wurde. Man habe sich zu den Vorwürfen durch die Ausrechnung einiger großer Pensionen der höchsten Beamten hinreißen lassen, ohne zu berücksichtigen, daß deren Genuß nur einem kleinen Kreis zugute kam. Die große Mehrzahl der Hinterbliebenen von Staatsdienern sei dagegen, da die Witwenpension nur ein Fünftel des Gesamt- bzw. Standesgehalts

[109]) Seydel, a. a. O. S. 463.

[110]) a. a. O., Anm. 57 zur Pragmatik.

[111]) Gründung des „Allgemeinen Unterstützungsvereins für die Hinterlassenen der k. b. Staatsdiener und einer hiemit verbundenen Töchterkasse" durch Verordnung vom 31. August 1865.

[112]) Montgelas, a. a. O. S. 55.

betragen habe, von dem Ueberfluß, den man behauptet habe, weit entfernt gewesen. Die Hinterbliebenen seien bei der einsetzenden Steigerung der Lebenshaltungskosten auf eine Erhöhung der Pensionen oder auf zeitliche Zuwendungen aus einer Unterstützungskasse angewiesen gewesen.

Bei der gefährdeten Lage, in der sich das Finanzwesen des bayerischen Staates in jenen Jahren befand, scheint jedoch auch die Auszahlung der in der Pragmatik zugesicherten Gehälter und Pensionen eine ziemlich beträchtliche zusätzliche Belastung des Staatshaushaltes bedeutet zu haben. Diese Verhältnisse waren in erster Linie eine Folge der von den Vorgängern übernommenen Schuldenlast, aber auch der dauernden eigenen militärischen Anstrengungen, der Lieferungen an die verbündete französische Armee, für die statt in Geld in Landvergrößerung bezahlt wurde, und der finanziellen Belastungen, mit denen man die neuen Gebietserwerbungen überkam.[113]) Wie groß die finanziellen Schwierigkeiten waren, ist daraus zu ersehen, daß sie den damaligen Finanzminister Baron von Hompesch sogar dazu veranlaßten, dem König kurz nach seinem Amtsantritte den Widerruf der Pragmatik selbst vorzuschlagen.[114]) Kam es auch nicht zur Ausführung dieses Planes, so brachte die Folgezeit doch Abminderungen dessen, was die Pragmatik von 1805 den Staatsdienern und ihren Familien gewährt hatte. Es erschien die Verordnung vom 8. Juni 1807.[115]) Daß es in der Hauptsache finanzielle Erwägungen waren, die zum Erlaß dieser Verordnung geführt haben, läßt sich aus den am Eingang niedergelegten Leitworten entnehmen: „Wir haben aus einer vom Unserem geheimen Finanz-Ministerium Uns erstatteten ausführlichen Vorlage über den Zustand der Finanzen Unseres Königsreichs entnommen, zu welcher beträchtlichen Summe sich in den verschiedenen Provinzen desselben die Pensionen und Unterstützungsbeiträge erheben, die den Witwen und Waisen der verstorbenen Staatsdiener darin aus den Staatskassen gereicht werden. Nun sind wir zwar weit entfernt, eine Staatsausgabe, die zugleich eben so sehr auf den Grundsätzen eines jeden, in allen seinen Beziehungen genau erwogenen, und wohl geordneten Regierungs-Systems, als auf den Forderungen der Billigkeit und Menschlichkeit beruht, umgehen, und den Witwen und Waisen wirklicher Staatsdiener Unsere Vorsorge, oder diesen Staatsdienern selbst die Wirkung, die hieraus für sie auf den Fall ihres Absterbens entspringt, benehmen zu wollen. Nicht minder finden wir aber der Billigkeit und richtigen Regierungs-Grundsätzen angemessen, daß eine solche Unterstützung nicht den Staatskassen ausschließend aufgebürdet wird, sondern daß diese zugleich, wie es in mehreren

---

113) Doeberl, a. a. O. S. 468.

114) Montgelas, a. a. O. S. 55.

115) R. Bl. 1807, S. 1105.

anderen Staaten, und selbst bei Unserem Militär geschieht, durch einen sich allmählich bildenden Witwen- und Waisenfond eine Erleichterung erhalten. Wir haben daher Unserem geheimen Finanzministerium aufgetragen, Uns über die zweckmäßigste Art der Bildung eines solchen Witwen- und Waisenfonds einen reiflich durchdachten Plan vorzulegen, welchen Wir sodann bei seiner Ausführung mit den Pensionen und Unterstützungszahlungen der Staatskassen in eine korrespondierende Verbindung bringen werden. Vorläufig aber glauben Wir schon jetzt zur ersten Grundlage jenes Fonds einen Beitrag bestimmen zu müssen, den alle Unsere Staatsdiener nach folgenden Anordnungen künftig zu leisten haben."

Im Anschluß an diese allgemeinen Ausführungen bringt die Verordnung die Bestimmungen über die Höhe der auf die Besoldungen und Ruhegehalte gelegten Beiträge für den Witwen- und Waisenfonds. Die Staatsdiener mit Gehältern bis zu 600 Gulden sind von der Zahlung der Beiträge befreit. Dagegen unterliegen die übrigen Staatsdiener einem Abzug, der je nach dem betreffenden Gehalt mit ein bis drei Prozent bemessen ist. Die Beiträge werden von dem „gesamten fixen Geldgehalt" der aktiven Staatsdiener und von dem Standesgehalt der „Quiescenten" bei der Gehaltsauszahlung durch die Staatskasse ratenweise einbehalten. Aus den Beiträgen erlangen die Hinterbliebenen der Staatsdiener keine weiteren Ansprüche, als auf die von der Pragmatik festgesetzten Pensions- und Unterstützungsraten.

Aus dieser in Ziffer 10 der Verordnung niedergelegten Vorschrift ist mit voller Deutlichkeit zu ersehen, daß die Witwen- und Waisenfonds-Beiträge nicht, wie Artikel 24 § 24, Abs. 2 der Pragmatik vorgesehen hatte, der Mehrung der Pensionen, sondern der Erleichterung der Staatskasse dienen sollten.[116]) Der Grundsatz des Artikel 24 § 24, Abs. 1, daß alle Pensionen aus Staatsmitteln zu bestreiten seien, war verlassen, indem man nach der Ausdrucksweise der Verordnung „das Pensionssystem gewissermaßen auf das Privateigentum" gründete.

Noch weiter ging in dieser Hinsicht die zur Verordnung vom 8. Juni 1807 ergehende Vollzugsentschließung vom 10./20. Juli 1807,[117]) die die Besoldungsabzüge geradezu als Staatsauflage, als Personalauflage bezeichnet, welche von allen Staatsdienern zu leisten sei, und zwar „ohne Rücksicht auf die Möglichkeit des Falles, Witwen und Waisen zu hinterlassen, die an diesem Fonde teilnehmen können." Von einem Fonds konnte hiebei überhaupt nicht mehr gesprochen werden, da die Beiträge, die nur mehr als Steuerabzüge zu betrachten waren, mit den Staatseinnahmen vermischt wurden.[118])

---

[116]) Seydel, a. a. O. Bd. 3, S. 463.

[117]) R. Bl. 1807, S. 1342.

[118]) Seydel, a. a. O. Bd. 3, S. 463.

Nach dem Tode des Finanzministers Hompesch wurde wiederholt angeregt, diese mit den Grundsätzen der Pragmatik vollkommen in Widerspruch stehenden Abzüge wieder in Wegfall zu bringen. Aber auch Montgelas wollte nunmehr, wie er selbst ausführt, in Anbetracht der schwierigen finanziellen Verhältnisse, in denen sich der bayerische Staat befand, auf keinem, wenn auch noch so geringen, Teil der Staatseinkünfte verzichten.“ [119])

Einen noch viel weitergehenden Einbruch in die den Staatsdienern durch die Pragmatik eingeräumten Rechte, sollte die Konstitution vom 1. Mai 1808 [120]) bringen, die ausgehend von dem Bestreben, dem aus den verschiedenartigsten politischen Gemeinwesen zusammengesetzten bayerischen Staat zu einem organischen Ganzen zu verbinden, [121]) an die Stelle der bisher in den einzelnen Provinzen bestehenden besonderen landständischen Verfassungen eine allgemeine „Repräsentation“ setzte. Im Titel 3 § VII traf sie die Anordnung: „Alle Verwaltungsbeamte von dem wirklichen Rathe (Collegialrathe) an unterliegen den Bestimmungen der Hauptverordnungen vom 1. Jänner 1805 und 8. Junius 1807; jedoch werden alle künftig Anzustellende nur dann als wirkliche Staatsbeamte angesehen, wenn sie ein Amt, welches dieses Recht mit sich bringt, sechs Jahre lang ununterbrochen verwaltet haben.“

„Wegen den Unterstützungsbeiträgen der übrigen königlichen Diener und ihrer Wittwen werd eine eigene zweckmäßige Verordnung erlassen.“

Für die Einführung dieser Regelung scheint dabei folgende Ueberlegung maßgebend gewesen zu sein: Indem man, wie bei der Schilderung des Dienststrafrechts ausgeführt wurde, den Staatsdiener sofort bei seiner Anstellung in sämtliche durch die Pragmatik gewährleisteten Rechte ohne jegliche Widerrufsmöglichkeit eintreten ließ, hatte man dem Staat gegenüber unzuverlässigen Beamten jeglichen Schutz genommen. Die für alle künftig anzustellenden Staatsdiener vorgeschriebene Probezeit sollte nunmehr dazu dienen, „um einen Menschen zu prüfen und zu beurteilen, ob er das Vertrauen verdient, das man ihm schenkt.“ [122]) Hatte man somit eine Beseitigung des zweifellos gegebenen, auch von Montgelas nicht bestrittenen, Mißstandes erreicht, so war aber andererseits mit den kurzen Ausführungen des § VII des Titels 3 der Konstitution das Werk von 1805 zum größten Teil zerstört. Was die Pragmatik sämtlichen Staatsdienern als ein Gemeingut zugesichert hatte, war nun zum Privileg der höheren Staatsdiener geworden. War früher der Staat den Staatsdienern gegenüber schutzlos gewesen, so war

[119]) Montgelas, a. a. O. S. 56.
[120]) R. Bl. S. 985—1000.
[121]) Doeberl, a. a. O. S. 456.
[122]) Montgelas, a. a. O. S. 56.

es nunmehr ein Teil derselben dem Staate gegenüber. Wie später Staatsrat von der Becke bei den Beratungen zur Verfassung von 1818 erklärte, hat diese Regelung „den Staatsdienerstand in seiner Wesenheit angegriffen und dadurch dem Staatsdienste selbst einen Schaden zugefügt, der, wenn auch nicht in Ziffern zu berechnen, durch notwendige Einwirkung auf die Moralität, auf die Art der Dienstleistung und die öffentliche Achtung nicht minder gewiß besteht.“ [123])

An der Einsicht, daß man mit der in der Konstitution getroffenen Anordnung zu weit gegangen ist, scheint es an maßgebender Stelle nicht gefehlt zu haben. [124]) Eine Verordnung, die zum Vollzuge jener Bestimmung am 28. November 1812 [125]) erging, änderte jedoch an der durch die Konstitution geschaffenen Rechtslage nichts wesentliches. Sie sicherte zwar wieder allen jenen, welche „durch ein Decret und durch eine legale Berufung gegen den Bezug eines fixen Gehaltes ihre Kräfte dem Staate widmen“, den Anspruch auf den Namen „Staatsdiener“ zu und gewährte den Weiterbestand der auf Grund der früheren Vorschriften bereits erworbenen Rechte. Aber sie beließ es hinsichtlich der Staatsdienerklassen, welche sich der Rechte der Pragmatik erfreuen sollten, bei den Schranken, welche die Konstitution gezogen hatte. Lediglich zu Gunsten der Räte der Justizkollegien wurde eine Sonderregelung getroffen. Im Interesse der Unabhängigkeit der Reichspflege sollten diesen die Vorteile der Pragmatik sofort bei ihrer Anstellung zukommen.

An Stelle der in der Pragmatik „ohne Rücksicht auf das Privatverhältnis des Reichthums oder der Armuth“ gewährten Pensionsansprüche (§ 1) wurden den Staatsdienern und ihren Hinterbliebenen lediglich „Unterstützungen“ nach Maßgabe der Wirklichkeit und Bedürftigkeit in Aussicht gestellt. Für den Unterhaltsbeitrag der Witwen und Waisen sollte dabei, falls er zugestanden wurde, das Regulativ von 1803 als Richtschnur dienen.

---

[123]) Seydel, a. a. O. Bd. 3, S. 274.
[124]) Montgelas, a. a. O. S. 56.
[125]) R. Bl. S. 761.

Schlußbetrachtung

Das Ergebnis unserer Abhandlung hat gezeigt, daß das Werk der Hauptlandespragmatik von 1805 durch die rückgängige Entwicklung der folgenden Jahre gegen Ende des Ministeriums Montgelas zum großen Teil zerschlagen war. Das Streben, für sämtliche bayerische Staatsdiener eine einheitliche und befriedigende Rechtsgrundlage zu schaffen, war an der Macht der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere an der Finanzlage des Staates gescheitert. Eine Aenderung dieses Zustandes sollte erst wieder die IX. Beilage zur Verfassungsurkunde von 1818, das sogenannte Staatsdieneredikt, bringen. Trotz der kurzen Dauer, die somit der von der Pragmatik getroffenen Regelung beschieden war, bedeutet sie dennoch einen gewaltigen Markstein in der Geschichte des bayerischen und auch des deutschen Beamtenrechts. Die neuen vernunftrechlichen Grundsätze, denen das Werk von 1805, im Bruche mit den patrimonialstaatlichen Anschauungen der vorherigen Epoche, als erste Rechtsordnung in Deutschland Geltung verliehen hatte, sollten auch in der Folgezeit ihre Wirksamkeit behalten: Die Anerkennung der öffentlich-rechtlichen Natur des Staatsdienstverhältnisses, die gesetzliche Gewährleistung der Gehalts- und sonstigen vermögensrechtlichen Ansprüche der Staatsdiener und ihrer Angehörigen, die Feststellung der Unveränderlichkeit des einmal verliehenen Staatsdienerstandes. Auf diesen von der Pragmatik gewonnenen Erkenntnissen, die das Gesetz in den Augen der Zeit genossen, als „ein unübertreffliches Muster der weisesten Legislation“, als ein „Meisterwerk, als ein wahres monumentum aere perennius“ [126]) erscheinen ließen, bauten die Beamtengesetze der späteren Zeit auf. So ist es denn nicht zu verwundern, daß die Vorschriften der Pragmatik bei dem Entwurfe der IX. Beilage zur Verfassungsurkunde als Vorbild gedient haben. Das Staatsdieneredikt hat so viele Normen der Pragmatik in sich aufgenommen, daß deren Bestimmungen oftmals in kaum veränderter Form wieder zu finden sind. Indem § 28 des Ediktes die Pensionsansprüche der Hinterbliebenen der Staatsdiener in dem durch die Pragmatik festgelegten Umfang gewährleistet, wurde den Vorschriften der soge-
Bis zum gleichen Zeitpunkt trugen die Staatsdiener, die sich der im
nannten Pensionspragmatik zeitliche Geltungsdauer bis zum Erlaß des bayerischen Beamtengesetzes vom 16. August 1908 verliehen. Bis zum gleichen Zeitpunkt trugen die Staatsdiener, die sich der im Staatsdieneredikt eingeräumten Rechte erfreuen konnten, in Erinnerung an das grundlegende Gesetz von 1805 den Namen „pragmatische Staatsdiener“, ihre Rechte die Bezeichnung „pragmatische Rechte“.

---

126) Gönner, a. a. O. S. 300.